



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 779/2025/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.102365/2025-44

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

1. ASSUNTO

1.1. Participação de agentes públicos em procedimentos investigativos. Possibilidade de atuação em processos administrativos disciplinares correlatos. Configuração de impedimento que depende de de emissão de prévio juízo de valor. Restrição aplicável aos membros da comissão processante e às autoridades.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
- 2.2. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.
- 2.3. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019.
- 2.4. Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de demanda da Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE, a fim de que se analise a possibilidade de a autoridade instauradora de procedimento investigativo tornar-se impedida de atuar nos processos disciplinares decorrentes da investigação.

4. ANÁLISE

4.1. O Estatuto dos Servidores Públicos Federais disciplina o processo administrativo disciplinar federal e, nos moldes do desenho constitucional, que exige respeito ao devido processo legal^[1], a Lei nº 8.112/90 prevê o preenchimento de alguns pressupostos de validade, entre eles o da independência e da imparcialidade dos membros da comissão processante. Dada a dificuldade de aferir o grau de independência e imparcialidade dos servidores que integram o colegiado, a lei estabeleceu situações que, uma vez verificadas, permitem classificar esses agentes como suspeitos ou impedidos, retirando-lhes a capacidade de atuar em PADs. O Estatuto dos Servidores Públicos Federais elencou apenas duas causas de impedimento, mas é pacífico o entendimento no sentido de que além das disposições de controle da imparcialidade previstas na Lei nº 8.112/90, os agentes também não podem incidir nas causas de suspeição e impedimento previstas na Lei nº 9.784/99. Hoje, portanto, para que um servidor seja considerado independente e imparcial, é preciso que ele não se enquadre nas seguintes hipóteses:

Lei nº 8.112/90

"Artigo 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de **três servidores estáveis** designados pela autoridade competente, observado o disposto no §3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

...

§2º Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consaguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau."

(Grifamos)

"Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direito ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

...

Art. 20. Pode ser arguida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes ou afins até o terceiro grau."

(Lei nº 9.784/99)

4.2. Interessa à análise em curso, de forma especial, a previsão constante do artigo 18 da Lei de Processo Administrativo federal, que impede que servidor ou autoridade atue em determinado PAD caso tenha participado, ou venha a participar, do processo, nas condições de perito, testemunha ou representante. Apesar da norma não vedar a participação de servidores que tenham atuado em fases pré-processuais, tem-se entendido que a atuação de agentes públicos em procedimentos investigativos prévios ao processo administrativo disciplinar configuraria essa hipótese de impedimento. É, por exemplo, a opinião manifestada por esta Casa na seção de perguntas e respostas, constante do Portal de Corregedorias, e também em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar:

4.3.

"1. Qual a composição e os requisitos exigidos para os membros das comissões de PAD, dos ritos ordinário e sumário, e da Sindicância Acusatória?

(...) Também não deve participar da comissão o servidor que já tenha atuado no procedimento investigativo instaurado previamente ao processo correccional."^[2]

"Em suma, desaconselha-se a designação para participar de comissão de processo administrativo disciplinar dos mesmos membros que integraram a comissão sindicante e que concluíram pelo cometimento da infração pelo servidor investigado."^[3]

4.4. Os tribunais pátrios, apesar de decidirem no mesmo sentido, têm considerado que nem toda participação de servidor em estágio pré-processual é capaz de torná-lo impedido para atuar nas comissões dos PADs subsequentes. Para que isso ocorra, segundo as cortes brasileiras, é preciso que essa participação prévia seja qualificada pela emissão de um juízo de valor a respeito da prática da conduta e de seu provável autor, ou seja, é preciso que o agente manifeste sua convicção sobre o mérito da questão a ser tratada no futuro processo administrativo disciplinar. Por todos, transcrevemos as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça:

"MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORA PÚBLICA. SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MEMBRO PARTICIPANTE DA SINDICÂNCIA E DA COMISSÃO DE INQUÉRITO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EMISSÃO DE JUÍZO DE VALOR. INEXISTÊNCIA DE IMPARCIALIDADE. ANULAÇÃO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1 - A Terceira Seção desta Corte já se manifestou no sentido de que não se verifica imparcialidade se o servidor integrante de Comissão Disciplinar também participou da Sindicância, ali emitindo juízo de valor pela instauração do Processo Administrativo Disciplinar.(...)"^[4]

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AGÊNCIA REGULADORA. SERVIDOR. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SUSPEIÇÃO DE MEMBRO SINDICANTE PARA ATUAR NA COMISSÃO DO PAD. OCORRÊNCIA. VÍCIO DE MOTIVO NO ATO DE DEMISSÃO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

...

2 - Dispõe o art. 150 da Lei nº 8.112/1990 que o acusado tem o direito de ser processado por uma comissão disciplinar imparcial e isenta.

3 - Não se verifica tal imparcialidade se o servidor integrante da comissão disciplinar atuou também na sindicância, ali emitindo parecer pela instauração do respectivo processo disciplinar, pois já formou juízo de valor antes mesmo da produção probatória.(...)"^[5]

4.5. O pacífico entendimento jurisprudencial, no sentido de que é a emissão de prévio juízo de valor a respeito da prática da conduta e de seu suposto autor que geram o impedimento para a participação de servidores em comissões de PAD, encontra eco nas manifestações doutrinárias, como demonstra o excerto abaixo:

"Se este parecerista, tão somente com base em análises jurídicas, apenas tiver relatado os fatos constantes da notícia inicial e tiver proposto instauração, sem ter emitido um juízo de valor que extrapole os meros indícios inicialmente coletados, não há impedimento em sua atuação na comissão (embora não recomendável, se outra solução for viável para a autoridade instauradora). O impedimento advém quando este servidor do grupo de assessoramento se confunde com o representante ou denunciante, ou seja, quando ele, diferentemente do fluxograma proposto em 2.5.3.1, além de assinar a peça final propositiva da instauração, antes disto, realizou diligências, investigou e **angariou uma convicção pessoal** a ponto de, na inexistência ou na incipiência de uma representação ou denúncia inicial, restou como um representante ou denunciante de fato."^[6]

(O grifo é nosso)

4.6. A necessidade de manifestação de juízo de valor em fases pré-processuais, a fim de que os agentes públicos fossem considerados impedidos para atuar nos processos administrativos disciplinares, praticamente restringia a configuração da hipótese aos membros das comissões de inquérito, uma vez que, na fase investigativa, as autoridades instauradoras mantinham bastante distanciamento da apuração realizada. As suas participações costumavam limitar-se aos atos de instauração, de prorrogação/recondução e de julgamento, quase sempre sucintos, pró-forma, sem a emissão de qualquer juízo de valor a respeito da prática da conduta irregular ou de seu possível autor.

4.7. O quadro desenhado acima refletia a atuação da autoridade instauradora durante os procedimentos investigativos tradicionais, cujos procedimentos são bastante semelhantes ao da sindicância investigativa prevista no artigo 46 e seguintes da Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022. Ocorre que a instituição da Investigação Preliminar Sumária pela Instrução Normativa CGU nº 8, de 19 de março de 2020, e sua atual configuração, dada pela PN CGU nº 27/2022 (artigos 40 e seguintes), muda sensivelmente a forma de atuação da autoridade instauradora na fase pré-processual.

4.8. Assim, o objetivo desta análise é verificar se a atuação da autoridade instauradora durante as Investigações Preliminares Sumárias, nos moldes da PN nº 27/2022, é capaz de configurar a causa de impedimento prevista no artigo 18, II da Lei nº 9.784/99, de modo a impedir que a autoridade que atuou na fase investigativa seja também a responsável pela instauração do processo administrativo disciplinar e, principalmente, pelo seu julgamento.

4.9. **Das diferentes funções da autoridade instauradora na sindicância investigativa (SINVE) e na investigação preliminar sumária (IPS)**

4.9.1. A Lei nº 8.112/90 prevê que as autoridades que tiverem ciência de irregularidade no serviço público são obrigadas a apurá-la imediatamente, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar. Todavia, tanto a sindicância como o processo administrativo disciplinar são procedimentos acusatórios e, por isso mesmo, devem ser instaurados com a autoria da suposta infração já delimitada.

4.9.2. Não é preciso dizer que, na prática, essa delimitação de autoria no momento do recebimento da notícia de infração é muitas vezes impossível, dado que, em grande parte dos casos, as comunicações encaminhadas à autoridade não contam com a individualização da autoria. Por esse motivo, há muito as autoridades instauradoras se desincumbem do dever de apurar previsto no artigo 143 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais lançando mão dos procedimentos investigativos.

4.9.3. Os procedimentos investigativos não estão previstos na Lei nº 8.112/90, razão pela qual têm sido regulamentados por atos infralegais emitidos pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, com fundamento no artigo 18, XXI do Decreto 11.330 de 1º de janeiro de 2023. Atualmente, o ato administrativo que regulamenta os procedimentos investigativos no âmbito do Poder Executivo Federal é a Portaria Normativa CGU nº 27/2022, que prevê, basicamente, duas espécies: a sindicância investigativa (SINVE) e a investigação preliminar sumária (IPS) - a sindicância patrimonial (SINPA) possui objetivo de investigar uma única infração disciplinar.

4.9.4. *Mutatis mutandis*, a estrutura apuratória da sindicância investigativa mimetiza o rito dos processos acusatórios previstos no Estatuto dos Servidores Públicos Federais. Neste caso, a autoridade instauradora determina a instauração do procedimento e, no mesmo ato, designa servidor ou comissão para realizarem a investigação, num prazo de 60 (sessenta) dias. No interregno, o agente ou comissão designados terão autonomia e independência para realizarem a apuração e, ao final, elaborarão relatório conclusivo sobre a investigação promovida. Apesar de regulamentada em ato administrativo recente, a estrutura da sindicância investigativa é bastante antiga e consolidada no seio da Administração Pública federal. O relato das fases da sindicância investigativa demonstra o distanciamento que a autoridade instauradora mantém em relação à apuração, não sendo possível que ela emita qualquer juízo de valor a respeito da matéria tratada na fase pré-processual.

4.9.5. O desenho da investigação preliminar sumária estabelecido pela PN CGU nº 27/2022 altera sensivelmente esse panorama. Ao contrário do que ocorre na sindicância investigativa, aqui a autoridade não designa servidores responsáveis pela condução da investigação. Na IPS, o procedimento é conduzido diretamente pela unidade correcional, chefiada pela autoridade instauradora, que determina diretamente as diligências a serem realizadas ou, pelo menos, aprova as sugestões de coleta de elementos de informação elaboradas pelos servidores que atuam na unidade, em formato muito semelhante ao que se vê no inquérito policial, no qual se identifica a autoridade policial, que dirige os trabalhos, e os agentes policiais, que executam as diligências determinadas. Esse entendimento pode ser extraído da Portaria Normativa CGU nº 27/2022:

"Art. 41. A IPS será instaurada de ofício ou com base em representação ou denúncia recebida pelo titular da unidade setorial de correição, inclusive denúncia anônima, podendo a instauração ser objeto de delegação.

§1º **A autoridade instauradora supervisionará a instrução da IPS e aprovará as diligências** na sua esfera de competência, zelando pela completa apuração dos fatos, observância ao cronograma de trabalho estabelecido e utilização dos meios probatórios adequados.

(...)

Art. 42. A IPS será **processada diretamente pela unidade** setorial de correição, devendo ser adotados atos de instrução que compreendam:"
(Grifamos)

4.9.6. Portanto, seja ao determinar as diligências a serem realizadas, seja ao aprovar as medidas de coleta de elementos de informação sugeridas pelos servidores da unidade, parece inegável que a atividade da autoridade que coordena a IPS é muito mais intensa na fase investigativa do que aquela que incumbe à autoridade instauradora da sindicância investigativa. Resta saber se essa maior proximidade com a investigação é capaz de configurar uma causa de impedimento da autoridade instauradora para autar no processo administrativo disciplinar subsequente.

4.10. **Da possibilidade de os atos praticados pela autoridade instauradora durante a IPS configurarem a "emissão de prévio juízo de valor" capaz de gerar a causa de impedimento prevista no artigo 18, II da Lei nº 9.784/99.**

4.10.1. Já se demonstrou que a causa de impedimento prevista no artigo 18, II da Lei nº 9.784/99, que veda a participação de agente público em processo administrativo disciplinar decorre da emissão, por esse mesmo servidor público, de prévio juízo de valor em relação aos mesmos fatos e ao agente acusado. Essa participação pode ter se dado no curso do próprio PAD ou mesmo em fases anteriores, pré-processuais, como é o caso do procedimento investigativo.

4.10.2. Por conta disso, jamais se entendeu que a autoridade instauradora e, eventualmente, julgadora do PAD pudessem estar impedidas de fazê-lo pelo simples fato de ter instaurado o procedimento investigativo anterior ou de ter acolhido as conclusões constantes de seu relatório final. Isso ocorre porque esses atos praticados pela autoridade decorrem do estrito cumprimento do dever legal de apurar, constante do artigo 143 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, sem a manifestação de juízo de valor, como já entendeu o Superior Tribunal de Justiça:

" ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NULIDADES. NÃO OCORRÊNCIA.

(...)

6. **Não configura o impedimento previsto no artigo 18 da Lei nº 9.784/1999 quando a atuação de quem se tem por impedido decorre do estrito cumprimento do dever legal** e não evidencia qualquer interesse direto ou indireto no deslinde da matéria." ^[7]

(O grifo não é do original)

4.10.3. Em processo administrativo disciplinar instaurado no âmbito do Poder Judiciário, o mesmo STJ chegou a considerar que o magistrado que comunicara a suposta irregularidade não poderia ser considerado impedido de atuar no PAD instaurado, uma vez que a notícia apresentada à Administração Pública configuraria mero cumprimento de seu dever de ofício:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. AUSÊNCIA. VÍCIO NA DIGITALIZAÇÃO. COMPROVAÇÃO. ÔNUS DA PARTE. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. COMISSÃO PROCESSANTE. IMPEDIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA. REVISÃO DA SANÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

(...)

7. Interpretação em sentido contrário leva à mesma conclusão: **o magistrado que apresenta informações em processo judicial por dever de ofício não pode ser considerado impedido de atuar em comissão processante de feito autônomo na via administrativa/disciplinar**, mais ainda no caso dos autos, em que não existe nenhuma prova de parcialidade do julgador.(...)" ^[8]

4.10.4. O entendimento no sentido de que todos os atos praticados pela autoridade, no curso da fase pré-processual, configuram estrito cumprimento de um dever legalmente estabelecido é reforçado pela leitura do texto do Estatuto dos Servidores Públicos federais, que exige da autoridade a instauração de processo administrativo disciplinar apenas diante da presença de indícios de autoridade e de materialidade:

"Art. 144. As denúncia de irregularidade serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto."

(Grifamos).

4.10.5. Se a Lei nº 8.112/90 exige elementos mínimos para a instauração de processo administrativo disciplinar, a nova Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019) vai além e torna crime a instauração de PAD sem justa causa fundamentada:

"Art. 30. Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente."

4.10.6. Ora, se a lei impõe, por um lado, que a autoridade, na fase pré-processual, esclareça os fatos de forma adequada e justifique **fundamentadamente** a instauração de processo administrativo disciplinar, não pode, por outro, torná-la impedida de atuar no processo subsequente apenas porque se desincumbiu de seu mister. É por isso que manifestações comuns de autoridades em despachos, que contenham expressões como "presentes os indícios de autoridade e materialidade, determino a instauração de processo administrativo disciplinar" não podem ser consideradas emissões de juízo de valor, mas apenas o cumprimento de ônus imposto pela legislação em vigor.

4.10.7. **Portanto, dado que os atos de instaurar o procedimento, determinar a realização de diligências e/ou aprová-las e acolher o relatório final elaborado por agentes públicos, todos eles praticados no âmbito de investigação, não podem ser considerados emissões de juízo de valor pela autoridade, mas mero cumprimento de dever legalmente estabelecido, é possível afirmar que tais condutas não configuram a causa de impedimento prevista no artigo 18, II da Lei nº 9.784/1999, de**

modo a vedar a atuação da mesma autoridade por ocasião da instauração do processo administrativo disciplinar subsequente.

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, sugere-se a submissão da presente Nota Técnica ao Senhor Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos com a proposta de adoção dos seguintes entendimentos:

- a) A configuração da causa de impedimento prevista no artigo 18, II da Lei nº 9.784/1999 demanda a emissão de prévio juízo de valor sobre os mesmos fatos e agentes;
- b) Os atos de instaurar procedimento, determinar/aprovar a realização de diligências ou de acolher as conclusões do relatório final com expressões genéricas como "presentes indícios de autoridade e de materialidade, determino a instauração de processo administrativo disciplinar" representam mero cumprimento de deveres legais e não caracterizam emissão de juízo de valor e, por isso mesmo, não são capazes de configurar a causa de impedimento prevista no artigo 18, II da Lei nº 9.784/1999;
- c) A prática de atos de instrução no âmbito de juízo de admissibilidade ou de IPS, visando a formular o próprio convencimento sobre a existência dos elementos de autoria e materialidade configuradores de justa causa, não impede a autoridade correccional de instaurar o processo administrativo disciplinar, visto que se trata do cumprimento de dever de ofício;
- d) Os servidores públicos que tenham atuado na fase de admissibilidade, com emissão de juízo de valor sobre os fatos objetos da apuração, ficam impedidos de participar como membro da comissão do processo administrativo disciplinar decorrente, em razão do dever de imparcialidade previsto no art. 150, da Lei nº 8.112/90.

[1] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

[2] . Disponível em: <[https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/perguntas-frequentes/comissoes-processantes#:~:text=terceiro%20grau%20\(cf.-,art.,instaurado%20previamente%20ao%20processo%20correccional>](https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/perguntas-frequentes/comissoes-processantes#:~:text=terceiro%20grau%20(cf.-,art.,instaurado%20previamente%20ao%20processo%20correccional>https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/perguntas-frequentes/comissoes-processantes#:~:text=terceiro%20grau%20(cf.-,art.,instaurado%20previamente%20ao%20processo%20correccional>)>. Acesso em: 18 de mar de 2025.

[3] BRASIL, Controladoria-geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**, Brasília, 2022. p.115. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf>.

[4] MS 7.758/DF, Rel. Ministro ERICSON MARANHÃO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SP), TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 22/04/2015, DJe 29/04/2015

[5] MS 14.135/DF, Rel. Ministro Haroldo Rodrigues (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/CE), TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 25/8/2009, DJe 15/9/2010.

[6] . Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78261>>. Acesso em: 19 de mar de 2025.

[7] Superior Tribunal de Justiça. 6ª Turma. REsp 585156/RN, Relator: Ministro PAULO GALOTTI, julgado em 2/10/2008, publicado em 24/11/2008.

[8] Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. AgInt RMS 61027/MG. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Data do julgamento: 12/6/2023. Data da publicação: 16/6/2023 DJe.



Documento assinado eletronicamente por **BERNARDO CORREA CARDOSO COELHO**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 15/04/2025, 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 3544732 e o código CRC 9D3ACF1A

Referência: Processo nº 00190.102365/2025-44

SEI nº 3544732