



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202300004101091

Interessado(a): CORREGEDORIA FISCAL

Assunto: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

DESPACHO Nº 139/2024/GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CONSULTA. INDICIAMENTO. ATO ESSENCIAL AO JUÍZO CONDENATÓRIO. OPORTUNIZAÇÃO DO DIREITO DE DEFESA. ATO QUE COMPETE EXCLUSIVAMENTE À COMISSÃO PROCESSANTE. PRECEDENTE ADMINISTRATIVO DA PGE. DESPACHO Nº 1043/2023/GAB. NÃO INDICIAMENTO. SUGESTÃO DE ARQUIVAMENTO PELA COMISSÃO PROCESSANTE. DISCORDÂNCIA. PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PELA AUTORIDADE JULGADORA. INDICAÇÃO DE NOVA COMISSÃO. REQUISIÇÃO DE DILIGÊNCIAS INSTRUTÓRIAS COMPLEMENTARES. PRESERVAÇÃO DA ATUAÇÃO INDEPENDENTE E IMPARCIAL DA COMISSÃO PROCESSANTE. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. INJURIDICIDADE DE MEDIDAS QUE IMPLIQUEM SUPRESSÃO OU SUBSTITUIÇÃO IMPOSITIVA DO INDICIAMENTO. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Versam os autos sobre o Ofício nº 21619/2023/ECONOMIA (SEI nº [53921260](#)), por meio do qual a Chefia da Corregedoria Fiscal da Secretaria de Estado da Economia formula consulta a esta Procuradoria-Geral do Estado.

2. Na comunicação, o consultante tece considerações acerca do instituto do indiciamento, inaugurado sob a égide do novo Estatuto funcional, bem como sobre a autonomia atribuída à comissão processante para realização do ato. Ao final, formula o seguinte questionamento:

Pelo exposto indaga-se: havendo discordância da sugestão de arquivamento proposto pela comissão processante, qual procedimento deverá ser adotado pela autoridade julgadora? Retornar o PAD determinando que seja feito o indiciamento caracteriza interferência na autonomia que a comissão detém? Havendo mais de uma comissão processante, deveriam os autos serem encaminhados a outra comissão?

3. Brevemente relatado, passa-se à fundamentação.

4. Preliminarmente, cumpre apontar que o iter procedural desta consulta não se mostra o mais adequado. Tratando-se de questionamento jurídico realizado por *unidade* integrante da Secretaria de Estado da Economia, o feito deve ser, inicialmente, direcionado à respectiva Procuradoria Setorial, a cuja unidade compete, nos termos do inciso IV e § 4º do art. 14 do Decreto nº 9.585, de 26 de dezembro de 2019, prestar consultoria jurídica sobre matéria já assentada no âmbito desta Procuradoria-Geral do Estado, bem como sobre temas de menor complexidade, a critério do Procurador-Chefe.

5. É atribuição da Procuradoria Setorial realizar avaliação quanto ao tema e, caso verificado ineditismo na matéria, remeter o feito a esta Procuradoria-Geral, via Consultoria-Geral. A remessa, nos termos do art. 2º, § 2º, da Portaria nº 170-GAB/PGE, deve vir acompanhada de manifestação meritória preliminar acerca do assunto a ser objeto de orientação jurídica referencial.

6. Em que pese a impropriedade procedural acima apontada, à guisa de colaboração e com o fito de dirimir o questionamento apresentado pelo órgão correcional com maior celeridade – sobretudo ante o risco de prescrição da pretensão punitiva de eventuais feitos em tramitação junto ao órgão –, passa-se, desde logo e de modo excepcional, à orientação conclusiva.

7. É sabido que novo o Estatuto (Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020) promoveu alteração significativa no rito processual disciplinar, pois supriu a defesa prévia, deslocou o interrogatório para o momento posterior à conclusão da instrução, criou a etapa do indiciamento e concentrou a manifestação escrita do acusado na defesa final.

8. O indiciamento, por sua vez, consiste em ato por meio do qual a comissão processante delimita o conjunto fático acusatório com lastro no arcabouço probatório produzido na instrução, e indica a transgressão disciplinar imputada ao servidor, promovendo enquadramento típico. Nesse contexto, a “indiciação é documento que formaliza a acusação e materializa a avaliação de conjunto de provas e traduz, portanto, a convicção acerca da existência de elementos de autoria e materialidade suficientes para a condenação”, consoante já assentado por esta Casa no **Despacho nº 1043/2023/GAB** (SEI nº 48975314). Observe-se, ainda, a definição legal trazida pelo Estatuto no art. 228, § 4º: “*O indiciamento consiste na delimitação dos fatos e das provas produzidas, bem como na indicação da transgressão disciplinar imputada ao servidor.*”

9. Nesse sentido, caso a comissão, em juízo provisório, verifique, após a regular instrução, a existência de elementos de materialidade, autoria e punibilidade, o indiciamento se consubstanciará – consoante já assentado por esta Procuradoria-Geral, na forma do **Despacho nº 262/2021/GAB** (SEI nº [000018611713](#)) – em ato insuprível e necessário ao regular desenvolvimento processual, na medida em que essencial ao desempenho do direito de defesa, a ser exercido, essencialmente, em face dos fatos delineados no termo de indiciamento^[1].

10. Lado outro, a Lei estadual nº 20.756, de 2020, no § 5º do art. 228, elenca as hipóteses nas quais o indiciamento se revela incabível. Observe-se:

§ 5º Não cabe o indiciamento do servidor se, com as provas colhidas, ficar comprovado que:

- I - não houve a infração disciplinar;
- II - o servidor acusado não foi o autor da infração disciplinar;
- III - a punibilidade esteja extinta.

11. Na hipótese de não realização do indiciamento, o § 6º do art. 288 do Estatuto determina que “a comissão processante deve elaborar o seu relatório, concluindo pelo arquivamento do processo administrativo disciplinar.” Na sequência, os autos devem ser encaminhados, com o respectivo relatório, à autoridade instauradora, nos termos do art. 229. Verifica-se, pois, que o rito procedural previsto na legislação de regência suprime a apresentação de defesa escrita em caso de não indiciamento. Esse escopo procedural revela, em alinho com a afirmação acima realizada, a essencialidade do ato de indiciamento para perfectibilizarão de eventual juízo condenatório.

12. Dito isso, há de se observar, outrossim, que o indiciamento, na forma do art. 228, § 1º, VI, da Lei estadual nº 20.756, de 2020, é ato que compete exclusivamente à comissão processante, não sendo passível de renúncia, nem de avocação pela autoridade julgadora. Trata-se, pois, de pressuposto inerente à segregação de funções (instrução, acusação e julgamento realizados por atores processuais diversos) prevista no Estatuto. Em uniforme sentido, esta Casa recentemente firmou orientação referencial, por meio do já

mentionado **Despacho nº 1043/2023/GAB** (SEI nº [48975314](#)), na qual restou assentado o seguinte:

15. Corretas foram as colocações feitas pela Procuradoria Setorial acerca da invalidade do termo de indiciamento instrumentalizado no Despacho nº 185/2023/GAB (SEI nº 000037858138), porquanto elaborado por agente incompetente. Para cada agente que atua no processo administrativo disciplinar o estatuto estipulou atribuições específicas e condizentes com os papéis por eles exercidos na persecução disciplinar (instaurar, instruir, acusar e julgar), sendo tais competências irrenunciáveis (art. 11, da Lei nº 13.800, de 18 de janeiro de 2001^[4]). A indiciação não poderia ter sido avocada pelo julgado como feito nestes autos, pois a regular avocação exige que o avocante também seja titular da competência e na hipótese desses autos a legitimação para prática do ato de indiciamento é questão privativa da comissão processante, na forma do art. 228, § 1º, inciso VI, da Lei nº 20.756, de 2020^[5]).

16. Essa competência é considerada exclusiva da tríade porque a indiciação é documento que formaliza a acusação e materializa a avaliação de conjunto de provas e traduz, portanto, a convicção acerca da existência de elementos de autoria e materialidade suficientes para a condenação. Nesse cenário, se a própria autoridade competente para julgamento indicia o servidor há manifestação que pode caracterizar antecipação de seu juízo condenatório, o que compromete sua imparcialidade para julgar. Assim, não se vislumbra a possibilidade de convalidação do termo de indiciamento formalizado através do Despacho nº 185/2023/GAB porque o vício de competência que o acomete é insanável. A propósito, diante do ocorrido, para impedir futura alegação de nulidade, é recomendável inclusive que o novo julgamento seja levado a efeito não mais pela Secretaria de Estado da Educação, autoridade delegada, mas pelo Governador do Estado, autoridade delegante e que detém a competência originária para tanto (art. 195, II, Lei nº 20.756, de 2020^[6]).

13. Fixadas essas premissas interpretativas, cumpre avaliar, frente ao imperativo de independência e imparcialidade assegurado ao exercício dos trabalhos da comissão processante pelo art. 221, § 1º, do Estatuto, quais as possíveis providências a serem adotadas pela autoridade julgadora em caso de discordância em relação à sugestão de arquivamento decorrente do não indiciamento.

14. Antecipa-se, desde já, ser injurídica a adoção de qualquer medida que implique supressão do juízo de indiciação, a cargo da comissão processante. Sendo assim, não pode a autoridade julgadora, por exemplo, não acolher a sugestão de arquivamento e condenar o servidor acusado sem o prévio indiciamento, bem como realizar, por iniciativa própria, o ato de indiciamento ou simplesmente ordenar/determinar a sua realização. Medidas desse jaez vulneram, conforme exposto alhures: i) a segregação de funções prevista na legislação de regência, com reflexos na imparcialidade do julgador; ii) a independência da atuação da comissão processante; iii) os postulados de ampla defesa e do contraditório.

15. Nesse contexto, visando ilustrar as possibilidades de atuação da autoridade julgadora, colhe-se o escólio de professor *Antônio Carlos de Alencar Carvalho*, em obra de referência sobre processo administrativo disciplinar^[2]:

Pode a autoridade julgadora, entendendo que o conselho incorreu em error in procedendo quando deixou de indicar um ou alguns dos acusados, aplicar imediata e diretamente, ainda que de forma motivada, punição ao servidor considerado por ela culpado à luz do conjunto probatório coletado, apesar de o agente público nem sequer ter sido indiciado pelo trio disciplinar, o qual considerou o funcionário inocente? (...)

Calha, no particular, a lição de Romeu Felipe Bacellar Filho, o qual adverte que o julgamento do processo administrativo disciplinar não poderá exceder os limites da acusação e das questões efetivamente debatidas pelas partes, levando em conta as provas produzidas, num procedimento em que o acusado tenha tido real oportunidade de participar. Ora, se não houve sequer prévia acusação, em peça indiciatória, como poderia suceder punição disciplinar? Quem supriria a omissão da lavra de peça acusatória: a própria autoridade julgadora, a qual deveria julgar com isenção o processo e não pode, por evidentes razões, atuar simultaneamente como órgão acusador?

Efetivamente, todo o sistema estabelecido no estatuto disciplinar do funcionalismo da União restaria violado, pois a Lei Federal n.º 8.112/90 reparte a competência para coleta de provas e para acusar ao colegiado disciplinar (arts. 161 a 166), enquanto a de julgar é deferida a uma autoridade ou órgão imparcial (muitas vezes distinto(a) da autoridade julgadora), que aprecia, motivadamente, a responsabilidade disciplinar segundo apontado pela instrução processual (arts. 167, §4º, e 168, caput e par. único).

Se a autoridade julgadora, sem se valer para tanto da designação formal do competente trio processante instrutor e acusador, usurpasse a competência e fizesse ela própria as vezes de órgão de acusação, formulando diretamente um articulado rol de infrações, com a exposição dos fatos e das provas que as fundamentam (indiciação), para posterior defesa do acusado que não fora anteriormente indiciado, vindo depois a mesma autoridade a decidir o feito como se ainda fosse órgão isento, haveria confusão inaceitável, que feriria a ideia de imparcialidade e isenção do órgão julgador, o qual estaria em uma situação sui generis de impedimento (lembre-se de que as hipóteses de suspeição e impedimento previstas nas Leis nºs 8.112/90 e 9.784/99 não têm caráter exaustivo, porquanto podem ocorrer outras situações imprevistas no texto legal, como a presentemente abordada). (...)

Não se antevê, portanto, na hipótese, medida outra senão que a autoridade julgadora, quando considerar que a comissão processante deixou indevidamente de indicar o acusado, apesar de assim o requererem as provas dos autos, designar outra trinca disciplinar para formular o libelo, caso o novel conselho assim entenda, depois de apreciar o conjunto probatório, formalizando a indicação de novo colegiado em ato administrativo específico, devidamente publicado, com o objetivo de concluir a etapa de indiciação no processo administrativo disciplinar.

16. Não se olvida que a referida lição doutrinária tem como arrimo a legislação federal de regência; contudo, trata-se de arranjo normativo assemelhado, especialmente no que tange à segregação de funções e à competência para realização do ato de indiciamento. A construção é, portanto, aplicável à presente consulta.

17. Ressalta-se que o art. 221, § 3º, da Lei estadual nº 20.756, de 2020, possibilita expressamente a designação de comissão especial em face de “qualquer outra circunstância que impossibilite ou torne inconveniente a atuação dos membros da comissão permanente”. Assim, há respaldo normativo para designação de nova comissão, caso a conclusão apresentada pela comissão quanto ao indiciamento contrarie frontalmente o quadro probatório dos autos. Essa medida não implica violação à autonomia que a comissão detém, porquanto a autoridade julgadora não interfere, nem substitui, a conclusão apresentada, mas – em face de possível vício na valoração – designa novos servidores para avaliar de forma independente e imparcial os elementos probatórios da persecução. Naturalmente, a nova comissão pode apresentar conclusão que redunde na manutenção da sugestão de arquivamento, reiterando, pois, a ausência de indiciamento.

18. Outra medida que se revela passível de adoção consiste, sobretudo nos casos em que verificada insuficiência no conjunto probatório produzido, na determinação de novas diligências probatórias (art. 236, § 2º, da Lei estadual nº 20.756, de 2020), a partir das quais a comissão processante poderá – reitera-se, de forma independente – emitir novo juízo acerca do indiciamento do acusado.

19. Na confluência do exposto, apresenta-se, como solução à presente consulta, a seguinte síntese conclusiva:

i) O indiciamento é ato de competência exclusiva da comissão processante, conforme já assentado na orientação referencial constante do **Despacho nº 1043/2023/GAB/PGE**. A etapa de indiciamento, ademais, revela-se essencial – portanto, insuprimível e irrenunciável –, na medida em que oportuniza o regular exercício do direito de defesa, para consecução de juízo condenatório;

ii) Considerando os paradigmas de independência e segregação de funções previstos na Lei estadual nº 20.756, de 2020, corolários da necessária imparcialidade na persecução disciplinar, é defeso à autoridade julgadora, em caso de discordância com a sugestão de arquivamento decorrente do não indiciamento pela comissão processante, proceder com atos que impliquem substituição ou supressão do juízo indiciário a cargo da comissão, tais como: a) determinar a realização do ato de indiciamento; b) realizar, por sua própria iniciativa, o indiciamento; ou c) proceder com o julgamento do acusado, a despeito da ausência do termo de indiciamento;

iii) Em caso de fundada discordância com a sugestão de arquivamento, sobretudo nos casos em que a conclusão apresentada pela comissão julgadora contrariar frontalmente o conjunto probatório dos autos, bem como quando há insuficiência de

elementos probatórios aptos a subsidiar o juízo indiciário, é legítimo a autoridade julgadora proceder com: a) a indicação de nova comissão (art. 221, § 3º, da Lei estadual nº 20.756, de 2020), a qual deverá realizar – de forma independente e imparcial – a avaliação quanto ao cabimento, ou não, do indiciamento do servidor acusado; e/ou b) solicitação de diligências instrutórias complementares (art. 236, § 2º, da Lei estadual nº 20.756, de 2020), de modo a subsidiar a reavaliação – de forma independente e imparcial – quanto ao indiciamento do acusado.

20. Orientada a matéria, retornem-se os autos à **Secretaria de Estado da Economia, via Corregedoria Fiscal**, para ciência. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial os **Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta**, bem como o representante do **CEJUR** (para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 – GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

[1] Quanto a esse aspecto, destaca-se histórico entendimento jurisprudencial superior, também incorporado em precedentes administrativos desta Procuradoria-Geral, a exemplo do Despacho nº 1043/2023/GAB (SEI nº 48975314): “O indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação legal da conduta, não tem o condão de inquinar de nulidade o Processo Administrativo Disciplinar; a descrição dos fatos ocorridos, desde que feita de modo a viabilizar a defesa do acusado, afasta a alegação de ofensa ao princípio da ampla defesa.” (MS 19.726/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/12/2017, DJe 18/12/2017)

[2] CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: À Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 7. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.1238-1242.

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.