



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU
Corregedoria-Geral da União

Nota Técnica nº /2017/CRG/CGU

Referência:	Processo nº 00190.022526/2014-64
Interessado:	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU
Assunto:	Consulta acerca da possibilidade de conversão de demissões sem justa causa em demissões com justa causa para ex-dirigentes e ex-empregados de estatais federais cujo vínculo tenha sido extinto antes do julgamento do processo disciplinar, bem como eventuais efeitos dela decorrentes.

1. Trata-se de processo de consulta acerca da possibilidade de conversão de dispensa sem justa causa em dispensa com justa causa para ex-dirigentes e ex-empregados de estatais federais cujo vínculo tenha sido extinto antes do julgamento do processo disciplinar, bem como eventuais efeitos dela decorrentes.

2. Sobre o tema destacam-se duas consultas formuladas por esta Corregedoria-Geral da União (CRG), por meio do Despacho de fls. 1 a 11, de 3 de novembro de 2014, e por meio da Nota Técnica nº 2126/2016.

3. Ocorre que, desde a consulta inicialmente realizada, em diversas oportunidades houve manifestação da Consultoria Jurídica (CONJUR) desta Pasta Ministerial sobre questões afetas à temática, notadamente:

- 1) Parecer 106/2015 (aprovado pelo Despacho 250/2015), produzido no âmbito deste processo que respondeu consulta abstrata sobre a possibilidade de responsabilização de ex-dirigentes e ex-empregados;
- 2) Parecer nº 120/2016, Processo nº 00190.024741/2011-57, relativo à análise de sindicância trabalhista que apurava irregularidades ocorridas na estatal VALE, que tratou sobre impossibilidade de conversão de exonerações a pedido de ex-dirigentes de estatais, sem vínculo efetivo com a Administração, em penalidades de demissão por justa causa;
- 3) Parecer nº 36/2016, Parecer 121/2016 e manifestação COTA nº 00011/2016, Processo nº 00190.021059/2011-11, relativo à análise de sindicância trabalhista processo administrativo disciplinar (PAD) para apuração de irregularidades

ocorridas na TRENSURB, que trataram sobre apenação de empregados aposentados e incompetência da CGU para desconstituir atos relativos a programas de apoio à aposentadoria de empregados públicos;

- 4) Parecer 134/2016 (aprovado pelo Despacho nº 66/2017), produzido no âmbito deste processo que respondeu consulta abstrata sobre a possibilidade de responsabilização de ex-dirigentes e ex-empregados; e
- 5) Parecer 225/2017 (aprovado pelo Despacho nº 465/2017), produzido no âmbito deste processo que respondeu consulta abstrata sobre a possibilidade de responsabilização de ex-dirigentes e ex-empregados.

4. Em razão da multiplicidade de manifestações, sobretudo diante da necessidade de análise de significativa diversidade de casos concretos, apresenta-se indispensável a elaboração do presente documento, a fim de se consolidar os entendimentos mais recentes acerca da temática, bem como de se adotar as medidas necessárias ao aprimoramento da responsabilização de empregados e dirigentes de empresas estatais.

Da responsabilização de ex-empregados:

5. Por meio do Parecer nº 134/2016 a CONJUR firmou entendimento reiteradamente aplicado por esta CRG, reafirmando a possibilidade de conversão de demissão sem justa causa ou a pedido em demissão (dispensa) por justa causa:

“a) em relação aos empregados pertencentes aos quadros funcionais das entidades paraestatais, com fundamento na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (DecretoLei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), entendemos que é possível fazer a conversão de um ato não punitivo (demissão sem justa causa ou a pedido) na penalidade de demissão (dispensa) por justa causa, quando ficar devidamente demonstrada a prática de falta grave no exercício das funções relativas ao cargo então ocupado”

6. Sobre o tema, a jurisprudência trabalhista tem se mostrado oscilante. Verificaram-se julgados que permitem a conversão de dispensa sem justa causa em dispensa por justa causa desde que durante o período de aviso prévio, bem como outros que vedam a referida conversão. Citam-se alguns julgados:

"JUSTA CAUSA. ATO DE IMPROBIDADE. APURAÇÃO NO CURSO DO AVISO PRÉVIO. PRINCÍPIO DA DETERMINÂNCIA. ALTERAÇÃO DA CAUSA DETERMINANTE DA RUPTURA DO CONTRATO DE EMPREGO. 1. É lícito ao empregador, no curso do aviso prévio, alterar a causa determinante da resolução do contrato de emprego, de despedida imotivada originalmente para dispensa por justa causa, se há constatação e apuração de ato de improbidade cometido pelo empregado na vigência do pacto laboral. 2. O princípio da deter-

minância - vinculação obrigatória do empregador ou do empregado em Juízo ao motivo originário declarado extrajudicialmente para a cessação do contrato - não tem abrigo na lei brasileira, salvo disposição em contrário em normas coletivas. 3. Ademais, constitui um formalismo desnecessário, que não atende à realidade dos fatos e gera denegação de justiça, por via oblíqua, ao impedir que aflore no processo toda a verdade sobre a justa causa para a despedida do empregado, ou a justa causa patronal para o empregado romper o contrato (CLT, art. 483). 4. Se a lei não obriga que se decline o motivo determinante da ruptura do contrato de emprego, passa, então, a ser mera questão processual a possibilidade de substituição, pelo empregado ou pelo empregador, do motivo anteriormente invocado para tanto. Logo, até o momento em que a parte comparece em Juízo, é-lhe lícito alterar a causa antes declinada para a rescisão do contrato (CPC, art. 264). 5. O essencial é saber se antes da resolução do contrato havia a justa causa alegada em Juízo, ainda que o motivo determinante da rescisão do contrato, a um primeiro momento, haja sido outro. 6. Embargos conhecidos, por contrariedade à Súmula nº 73 do TST, e providos. (Processo: RR - 548753-45.1999.5.15.5555 Data de Julgamento: 26/06/2006, Redator Ministro: João Oreste Dalazen, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: DJ 22/09/2006)

“Registre-se que, como foi dito na decisão atacada, durante o curso do aviso prévio, a dispensa sem justa causa pode ser revertida em dispensa por justa causa, mas na hipótese dos autos, a reclamada não realizou esta conversão naquele momento e, já estando rescindindo o contrato de trabalho, já não é possível retroceder no tempo para alterar os seus motivos.” (Disponível em “<http://as1.trt3.jus.br/consulta/redireciona.htm?pldAcordao=885513&acesso=d307517b1cdc61bdd0fa099b862ff42a>” em 22/06/2017)

“EMENTA: ALTERAÇÃO DA MODALIDADE DE EXTINÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO APÓS A CONCESSÃO DE AVISO-PRÉVIO INDENIZADO. AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL. A apuração de eventuais irregularidades praticadas pela trabalhadora deveria ter ocorrido previamente à comunicação de sua dispensa, não cabendo à demandada alterar a modalidade de extinção do contrato de trabalho da reclamante em razão de sua omissão quanto à fiscalização das atividades desenvolvidas pela autora” (Acórdão do TRT da 4ª Região no Processo 0022166-76.2014.5.04.0332) (Grifo Nosso)

7. Tendo em vista a controvérsia judicial acerca da temática, sugere-se a orientação às comissões desta CRG e às Corregedorias Setoriais de adoção do entendimento firmado pela CONJUR, bem como o acompanhamento da jurisprudência sobre a matéria pela Coordenação-Geral de Normas e Capacitação (CGNOC) para que, firmado posicionamento na justiça trabalhista, possa o tema ser reapreciado.

Da responsabilização de dirigentes e ex-dirigentes de empresas estatais:

8. O Parecer CONJUR nº 134/2016 assentou entendimento sobre a possibilidade de responsabilização de ex-dirigentes de empresas estatais:

“b) em relação aos agentes ou exagentes públicos que ocupem ou tenham ocupado, única e exclusivamente, cargo de direção, chefia ou assessoramento (dirigentes e exdirigentes), entendemos que somente é possível a aplicação de penalidade quando houver expressa previsão nesse sentido em lei ou nas normas internas da respectiva entidade (regulamento, estatuto, regimento);

c) ainda em relação aos agentes ou exagentes públicos que ocupem ou tenham ocupado, única e exclusivamente, cargo de direção, chefia ou assessoramento (dirigentes e exdirigentes), tendo em vista que o Código de Conduta da Alta Administração Federal prevê a possibilidade de imposição de censura ética, é cabível o envio do caso à Comissão de Ética Pública – CEP para apurar se houve desvio de conduta”

9. Sobre o tema, o Despacho CONJUR nº 465/2017, que aprovou o Parecer CONJUR nº 225/2017 afirmou:

“somente para o caso dos agentes ou ex-agentes públicos que ocupem ou tenham ocupado, única e exclusivamente, cargo de direção, chefia ou assessoramento (dirigentes e ex-dirigentes de estatais sem vínculo celetista, mas apenas contratual), é que seria possível a não instauração de procedimento disciplinar contra eles, em face da ausência de previsão legal de punição para estes agentes sem vínculo celetista com as entidades que dirigem ou dirigiram”.

10. Nessa linha, conclui-se ser o atual entendimento da CONJUR:

- 1) Dirigentes e ex-dirigentes que possuam ou tenham possuído à época dos fatos supostamente irregulares vínculo estatutário ou celetista com a Administração devem responder disciplinarmente nos mesmos termos de servidores ou ex-servidores ou empregados e ex-empregados;
- 2) Dirigentes e ex-dirigentes de empresas estatais podem ser responsabilizados disciplinarmente nos termos de lei, regulamento, estatuto, regimento ou outra espécie de norma interna que regulamente a matéria no âmbito da empresa;
- 3) Não verificadas as situações observadas nos subitens 1 e 2, por ausência de previsão legal, não resta possibilidade de responsabilização disciplinar de dirigentes ou ex-dirigentes;
- 4) Não sendo viável, por ausência de previsão legal, a responsabilização disciplinar de dirigentes ou ex-dirigentes de empresas estatais, eventuais indícios de irregularidades identificados devem ser remetidos para providências cabíveis à Comissão de Ética da Presidência da República, bem como, conforme o caso, a outros órgãos e entidades que tenha competência para a adoção de medidas voltadas à responsabilização civil e criminal;
- 5) É possível a condução de procedimentos disciplinares investigativos que busquem elucidar a responsabilidades por irregularidades em que estejam potencialmente envolvidos dirigentes e ex-dirigentes de empresas estatais sem vínculo estatutário ou celetista, não sendo, no entanto, necessária a instauração de processo contraditório voltado à responsabilização destes agentes públicos;

11. Restou ainda sugestão da CONJUR no sentido de envio de cópia dos autos ao Departamento de Coordenação e Governança de Empresas Estatais (DEST) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com o fim de sensibilizar a referida unidade acerca da importância de regulamentação de previsão de sanções disciplinares para irregularidades cometidas por dirigentes de empresas estatais.
12. Em observância à referida sugestão, recomenda-se o encaminhamento dos autos à CGNOC para produzir estudo acerca do tema, para posterior avaliação sobre a oportunidade e conveniência de encaminhamento da matéria ao DEST.
13. Por oportuno, sugere-se também que sejam orientadas as Comissões desta CRG e as Corregedorias Setoriais acerca dos atuais entendimentos da CONJUR sobre a matéria.

Da responsabilização disciplinar de empregados públicos aposentados

14. No bojo da manifestação COTA nº 00011/2016, a CONJUR firmou posicionamento no sentido de que a CGU não possui competência para desconstituir atos relativos a programas de apoio à aposentadoria de empregados públicos, cabendo apenas sugerir que empresas públicas avaliem a repercussão de processos disciplinares a programas fechados de previdência privada.
15. Com efeito, é sabido que eventual aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência-Social (RGPS), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), não é, isoladamente, causa de vacância no emprego público. Eventual concessão de benefício em programa de previdência privada fechado também não é previsto na legislação como causa automática da cessação do vínculo celetista.
16. A CLT, ao contrário da Lei nº 8.112 (art. 33, VII), de 1990, não prevê que o vínculo de emprego é extinto com a aposentadoria do empregado. No mesmo sentido, é clara a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a citar:

“Ementa: DIREITO DO TRABALHO. AGRAVO REGIMENTAL. APOSENTADORIA DE EMPREGADO DE MUNICÍPIO, SUJEITO AO REGIME CELETISTA. MANUTENÇÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO. 1. Não ofende a decisão da ADI 1.770 decisão que determinou a reintegração de empregado estável que pediu aposentadoria. 2. Agravo regimental desprovido.”

(Rcl 18123 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23/02/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2016 PUBLIC 10-03-2016) (Grifo Nosso)

“Ementa: RECLAMAÇÃO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. DESCUMPRIMENTO DA DECISÃO PROFERIDA NO JULGAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.721/DF E

1.770/DF. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO IMPROVIDO. I – O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 1.770/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, e da ADI 1.721/DF, Rel. Min. Ayres Britto, declarou inconstitucionais o § 1º e o § 2º do art. 453 da CLT, sob o fundamento de que a mera concessão da aposentadoria voluntária ao trabalhador não tem por efeito extinguir, instantânea e automaticamente, o seu vínculo de emprego. II – A contrario sensu, pode-se afirmar, então, que é permitido ao empregado público requerer a aposentadoria voluntária no Regime Geral de Previdência Social e continuar trabalhando e, conseqüentemente, recebendo a respectiva remuneração. Isso porque em tais situações não há acumulação vedada pela Constituição Federal. III – Agravo regimental a que se nega provimento.”

(Rcl 9762 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 29-05-2013 PUBLIC 31-05-2013) (Grifo Nosso)

17. Mesmo em relação a entidades fechadas de previdência privada, entende o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que eventual benefício previdenciário não se comunica automaticamente com o vínculo de emprego, a citar:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. RELAÇÃO CONTRATUAL AUTÔNOMA DE DIREITO CIVIL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FECHADA E RELAÇÃO TRABALHISTA DE EMPREGO. VÍNCULOS CONTRATUAIS DISTINTOS, QUE NÃO SE CONFUNDEM. A RELAÇÃO CONTRATUAL MANTIDA ENTRE A ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA PRIVADA ADMINISTRADORA DO PLANO DE BENEFÍCIOS E OS ASSISTIDOS É VÍNCULO QUE NÃO SE COMUNICA COM A RELAÇÃO DE EMPREGO, ESTABELECIDADA ENTRE PARTICIPANTES OBREIROS E A PATROCINADORA. CONCESSÃO DE VERBA, SEM PRÉVIO CUSTEIO. DESCABIMENTO, SOB PENA DE LESÃO À COLETIVIDADE DE PARTICIPANTES E BENEFICIÁRIOS DO PLANO DE BENEFÍCIOS.

(...)

(EDcl no AREsp 389.834/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 28/04/2015, DJe 06/05/2015) (Grifo Nosso)

18. É até possível que entidade de previdência complementar exija para a concessão e benefício a extinção do vínculo trabalhista. Porém, cuida-se de uma relação civil, distinta da trabalhista. A simples aposentadoria não é causa de vacância no emprego.

19. Sendo assim, ante a posição da jurisprudência, seria indiferente para efeitos da pretensão de converter o ato que desligou o ex-empregado da estatal sem justa causa em penalidade disciplinar de demissão (ou dispensa) por justa causa se ele está ou não aposentado. Isso porque eventual aposentadoria pelo RGPS ou por entidades de previdência privada representam relações jurídicas distintas da relação de emprego e não influenciam, como regra, nesta (tendo

em conta que a CLT não prevê a mera aposentadoria como causa de rescisão do contrato de trabalho).

Do envio de decisões punitivas de empregados públicos ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

20. O Parecer nº 106/2015 e o Parecer nº 134/2016 entenderam que eventuais decisões da CGU que apliquem punições expulsivas a empregados e ex-empregados públicos devem ser “encaminhadas ao TSE” para eventual avaliação de inelegibilidade em atenção ao disposto na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei Ficha Limpa).

21. Atualmente, já existe no âmbito da CRG, rotina de encaminhamento ao Ministério Público da União, por meio do sistema SISCONTAELEITORAL, mensalmente, de informações sobre penalidades expulsivas aplicadas a servidores públicos federais. Tal medida é adotada com o fim de que o parquet adote as providências necessárias a se garantir a inelegibilidade destas sancionados.

22. Dessa forma, sugere-se que a Coordenação-Geral de Planejamento e de Ações Correcionais (CGPAC) seja cientificada acerca de tal recomendação para que incorpore à sua rotina de comunicação ao Ministério Público das penalidades expulsivas aplicadas à servidores estatutários a necessidade de encaminhamento de informações sobre as penalidades expulsivas aplicadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) a empregados celetistas. *Do não impedimento de retorno à Administração pública dos empregados demitidos por justa causa com fundamento em ato de improbidade administrativa*

23. A manifestação COTA n. 00011/2016, entendeu pela impossibilidade de aplicação do efeito acessório de impedimento do retorno ao serviço público federal em relação aos empregados públicos condenados, em razão da ausência de expressa previsão legal e da impossibilidade de aplicação analógica do parágrafo único art. 137 da lei nº 8.112, de 1990.

24. Constituindo-se este o entendimento mais recente apresentado pela CONJUR sugere-se sua divulgação para uniformização no âmbito da CRG.

Do registro das decisões expulsivas de empregados públicos no Cadastro de Expulsões da Administração Pública Federal (CEAF)

25. Por meio do Parecer nº 134/2016, a CONJUR reiterou sua posição quanto ao cabimento de registro no CEAF das penalidades expulsivas aplicadas a celetistas:

“f) em caso de punição legalmente imposta a servidor ou empregado público, em respeito ao Princípio da Publicidade, deve ser feita a inscrição do nome do apenado com demissão no “Cadastro de Expulsões da Administração Pública Federal”

26. Ocorre que foram identificados dois casos de condenações judiciais de estatais a pagarem consideráveis valores em razão da divulgação de punições disciplinares que revelaram a identidade dos punidos. Foram encaminhados os acórdãos condenatórios de fls. 31 a 51-V. Cabe mencionar que cada uma das condenações foi no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

27. A Justiça do Trabalho considerou que a divulgação de informações desabonadoras de ex-empregados, ainda que verdadeiras e realizadas em local diverso das Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) configurariam a prática de “listas negras”.

28. Nessa linha, cumpre destacar que a divulgação de informações desabonadoras, ainda que verdadeiras, acerca de dezenas ou mesmo centenas de ex-empregados punidos na esfera disciplinar poderia representar condenações e prejuízos capazes de atingir a cifra dos milhões de reais.

29. Ante o fundado receio de múltiplas condenações, bem como diante do elástico conceito que a Justiça do Trabalho vinha dando às “listas negras” (informações de qualquer forma publicadas que dificultam que ex-trabalhador desligado da empresa consiga obter novo emprego, ainda que verdadeiras), sugere-se a manutenção de decisão desta CRG no sentido de adiamento de eventual publicação das referidas sanções até que seja firmado posicionamento jurisprudencial no sentido de sua legalidade.

CONCLUSÃO

30. Ante o exposto, sugere-se:

- a) orientação às comissões desta CRG e às Corregedorias Setoriais quanto à adoção dos entendimentos expostos nos itens 5, 10, 19 e 23 do presente Despacho;
- b) orientação à CGPAC quanto à adoção do entendimento exposto no item 21 deste Despacho;
- c) determinação à CGNOC de acompanhamento de jurisprudência trabalhista acerca da conversão de demissão sem justa causa ou a pedido de empregados públicos em demissão (dispensa) por justa causa e acerca da possibilidade de publicização de sanções a empregados públicos;
- d) postergação da divulgação no CEAF das sanções aplicadas pela CGU a empregados públicos; e
- e) determinação à CGNOC de realização de estudo sobre a viabilidade e conveniência de regulamentação de previsão de sanções disciplinares a dirigentes de estatais, seja de forma unificada ou descentralizada, seja por instrumento legal ou infralegal.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Controladoria-Geral da União
Folha de Assinaturas

Documento: NOTA TÉCNICA nº 1470 de 03/11/2017

Referência:

Assunto: Consulta

Signatário(s):

GILBERTO BATISTA NAVES FILHO
ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinado Digitalmente em 03/11/2017

Relação de Despachos:

1. De acordo com a análise.
2. Diante das considerações constantes na nota técnica precedente, esclarecedoras acerca de temas relevantes para apurações envolvendo empregados públicos, sugere-se a divulgação do seu conteúdo para os servidores desta CRG.
3. Sugere-se, ainda, a juntada de cópia dessa análise nos processos n.ºs 00190.015121/2014-70, 00190.014872/2014-79, 00190.014869/2014-55 e 00190.014800/2014-21 e a remessa dos mesmos para a Coordenação-Geral de Monitoramento de Processos Disciplinares, para as providências necessárias no sentido de dar continuidade às apurações ali desenvolvidas.
4. Por fim, considerando a relevância do tema e a divergência em relação a pontos constantes no Manual de PAD para estatais, sugere-se a atualização do manual, de forma a se adequar aos entendimentos constantes da análise em aprovação.

ROBERTA CARIUS SIQUEIRA
AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinado Digitalmente em 03/11/2017

Relação de Despachos:

1. Aprovo a Nota Técnica.
2. Encaminhe-se a Nota Técnica à CGNOC, à CGPAC e às Corregedorias Setoriais para conhecimento.
3. Encaminhe-se a Nota Técnica à CMPAD para que dissemine as orientações nela contidas entre as comissões disciplinares desta CRG.

ARMANDO DE NARDI NETO
Corregedor-Geral da União, Substituto

Assinado Digitalmente em 03/11/2017

Este despacho foi expedido eletronicamente pelo SGI. O código para verificação da autenticidade deste documento é: **96b38c08_8d522eab3769640**