



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 779/2020/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.102285/2020-84

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE PROMOÇÃO DE INTEGRIDADE DO SISCOR

1. ASSUNTO

1.1. Consulta. Prática de crime comum por servidor público. Repercussão disciplinar.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº.8.112/1990.

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de consulta encaminhada à Coordenação-Geral de Promoção de Integridade do SISCOR (COPIS) em 17 de março de 2020 por servidor Presidente de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar lotado no Tribunal Superior do Trabalho (TST). Transcreve-se o inteiro teor da consulta:

"Retorno contado realizado em 16/3/2020, agora solicitando orientação quanto à forma de proceder - na esfera disciplinar- na hipótese de agente público incorrer em crime comum cometido na repartição. A dúvida reside basicamente em definir qual seria o adequado enquadramento na lei estatutária para a conduta gravíssima de furto, por exemplo, de coisa ou bem particular de alto valor monetário, ocorrido no ambiente de trabalho.

Problemática: Casos envolvendo crimes comuns. Não se trata, nas hipóteses aventadas, de situação de crime cometido contra a Administração (arts. 312 a 326 do CP) ou crimes contra a ordem tributária (art. 3º da Lei 8.137/1990). A questão reside na linha a seguir no processo apuratório envolvendo caso que não apresenta, inicialmente, nenhuma relação (clara) direta ou indireta com o exercício do cargo público em si, e onde o interesse público não estaria configurado pela conduta do agente.

Só Argumentando. Consideremos que o agente público cometa um crime grave (na repartição) a ponto de (anos após o cometimento do crime) vir a ser condenado na esfera penal, a uma pena de reclusão superior a dois anos. Como poderia, então, a Administração manter em seu quadro funcional uma pessoa que cometeu esse tipo de crime nas seguintes circunstâncias e hipóteses:

hipótese 1 - O agente público, ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, valendo-se de sua proximidade com determinada autoridade pública - com a qual guarda relação de subordinação direta, apropria-se quantia em dinheiro (ou qualquer outro bem de elevado valor, como joias, por exemplo), que não lhe pertence, guardada em bolsa, gaveta de mesa de trabalho ou armário pertencente à autoridade com quem trabalha diretamente;

hipótese 2 - O agente público, ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, amparado na relação de confiança existente com a autoridade com a qual guarda relação de subordinação direta (ex: secretária), aproveita-se do fato de a autoridade ter-lhe repassado, em confiança, seu cartão e senha bancários - para que fizesse determinada transação bancária em data específica, quando compromissos oficiais e inadiáveis a impossibilitariam de fazer tal operação naquela data, subtrai/saca dinheiro e/ou desvia recursos de aplicações financeiras da conta do titular para sua conta particular."

3.2 O consulente busca orientação acerca de qual o enquadramento disciplinar mais adequado para a conduta de servidor que pratica crime de furto nas dependências da repartição pública e diferencia duas situações: i) o servidor ocupante de cargo em comissão que aproveita sua proximidade com a autoridade para se apropriar de dinheiro ou bem de alto valor armazenado no local de trabalho; e ii) o servidor ocupante de cargo em comissão que desvia dinheiro da conta particular da autoridade mediante uso da senha a ele confiada para fazer transações bancárias particulares.

3.3 A resposta ao questionamento supracitado envolve a correta interpretação do artigo 148 da Lei nº.8.112/1990, que assim dispõe sobre a abrangência objetiva e subjetiva do processo administrativo disciplinar:

Art. 148. 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.

3.4 Conforme a dicção legal, o processo administrativo disciplinar tem como objetivo apurar a responsabilidade de servidor pela prática de ato ilícito, a qual pode estar relacionada de forma direta ou indireta ao cargo por ele ocupado. Assim se discorreu sobre o tema às fls.26 do Manual de Processo Administrativo Disciplinar desta Controladoria-Geral da União:

"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 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."

3.5 O mesmo raciocínio é aplicado para abarcar, excepcionalmente, atos da vida privada que possuam impacto no desempenho da função pública. Nesse sentido, abalizada doutrina colacionada às fls.27 do Manual alerta para a excepcionalidade de tal enquadramento:

"Antônio Carlos Alencar de Carvalho recomenda que muita ponderação e cautela presidam a apreciação concernente à repercussão administrativa da conduta da vida privada do servidor público. Defende o autor que só em casos inquestionáveis de prejuízo para a atividade funcional ou prestígio direto do funcionário em face das atribuições específicas de seu cargo, prejudicadas pela ação consumada no âmbito particular, é que se pode discutir eventual apenação disciplinar."

3.6 Assim, o artigo 148 autoriza a persecução disciplinar de ilícitos praticados no desempenho das atribuições do cargo do servidor bem como aqueles indiretamente relacionados à função pública. Na primeira hipótese apresentada, o agente teria cometido ilícito disciplinar indiretamente relacionado às suas atribuições, ao apropriar-se de quantia ou bem de elevado valor de propriedade particular armazenado em local dentro da repartição. Isso porque o acesso ou conhecimento do agente no tocante à localização do bem particular se deu em razão da maior proximidade com a autoridade, proporcionada pelo cargo em comissão ocupado pelo mesmo.

3.7 Na segunda hipótese, o fato de o agente ter se utilizado do cartão e senha bancários fornecidos voluntariamente pela autoridade, para realizar transação bancária em seu nome, e ter utilizado tais dados para transferir indevidamente

numerário para sua conta particular não constitui a primeira vista ilícito disciplinar, pois não está relacionado de forma direta ou indireta às atribuições do cargo ocupado. Isso porque o cargo em comissão deve envolver o desempenho de atividades do interesse da Administração e não a execução de tarefas pessoais da chefia. Por certo que a prática de tal ilícito importaria na quebra de confiança entre o servidor e a autoridade nomeante, e acarretaria a sua exoneração do cargo em comissão. Porém, não existiria, a princípio, interesse da Administração em dispender recursos materiais e humanos na persecução desse ilícito, apesar de ser possível a apuração do fato na esfera penal e cível.

3.8 A partir da análise de tais situações hipotéticas, verifica-se que um mesmo ilícito - ato contrário ao ordenamento jurídico - pode ser enquadrado em três esferas diferentes de responsabilização: civil, penal e administrativa, as quais gozam de autonomia entre si. Na esfera civil, busca-se indenizar eventual prejuízo causado a terceiros em razão da conduta do agente (artigo 122); na esfera penal, processa-se o agente pela prática de fato tipificado como crime ou contravenção (artigo 123) e na esfera administrativa, apura-se a prática de ato comissivo ou omissivo praticado por servidor público no desempenho de sua função ou indiretamente relacionada a ela (artigo 124).

3.9 As três esferas de responsabilização possuem autonomia entre si e podem correr paralelamente, não existindo vinculação entre as conclusões de cada apuração. Assim, via de regra a esfera administrativa não se vincula à existência de apurações no âmbito civil e penal, bastando, para deflagrar a apuração administrativa, a ocorrência de ato cometido por servidor que possa ser relacionado à sua função e enquadrado em um dos tipos previstos pela lei aplicável. Assim estabelece a regra do artigo 125, Lei nº.8.112/1990: "*As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.*"

3.10 Excepcionalmente, a lei vincula a esfera administrativa à penal quando o juízo criminal houver decidido pela absolvição do agente por inexistência do fato ou de sua autoria, conforme prevê o artigo 126, Lei nº.8.112/1990: "*A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.*". Ainda, na hipótese de não ser deflagrada a apuração administrativa, caso o agente seja condenado à pena privativa de liberdade superior a 1 ano, por crime praticado com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública, a autoridade judiciária poderá motivadamente aplicar como efeito da condenação a perda do cargo público. Conforme prescreve o artigo 92 do Código Penal:

"Art. 92 - São também efeitos da condenação:

I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:

a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública;

b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos.

II - (...)"

3.11 Depreende-se dos dispositivos legais supracitados que a prática pelo servidor de conduta também tipificada como crime comum somente poderá ser processada disciplinarmente na medida em que a conduta estiver minimamente relacionada ao cargo ou função ocupados na Administração e a autoridade processante vislumbrar a infringência dos deveres ou a prática de

condutas proibidas ao servidor público. Para tanto, o fato ocorrido deve ser enquadrado em um dos seguintes dispositivos legais da Lei nº.8.112/1990: artigo 116 (deveres impostos ao servidor), artigo 117 (condutas vedadas ao servidor) e artigo 132 (hipóteses de demissão).

3.12 Nesse sentido, em tese, a prática de furto por servidor público pode ser enquadrada como ato de improbidade administrativa previsto no artigo 132, inciso IV, ao qual se comina a sanção de demissão. A prática de improbidade é definida como uma ofensa qualificada ao princípio da moralidade administrativa, conforme bem destacado no Manual de Processo Administrativo Disciplinar às fls. 243:

O legislador constituinte elegeu ao status de princípios constitucionais a moralidade e a probidade administrativa, ambas extraídas do art. 37 da Carta Magna. Consoante comentado no item 10.5.1.9., acerca do dever inculcado no art. 116, IX, da Lei nº 8.112/90, o ato de improbidade administrativa consiste em forma qualificada de ofensa ao princípio da moralidade.

Consoante o ensinamento de Plácido e Silva, o termo "improbidade" denota o seguinte significado:

"Derivado do latim "improbitas" (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente liga-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter. Desse modo, improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral."

3.13 A Lei nº.8.429/1992 divide os atos de improbidade em três categorias: atos que importam em enriquecimento ilícito (art.9º); atos que causam prejuízo ao Erário (art.10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art.11). O cometimento de furto no âmbito da repartição pública pode ser enquadrado nessa última categoria de atos, os quais são definidos pela norma como qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Necessariamente tal tipificação exige a comprovação da conduta dolosa do agente, conforme prescreve o Parecer-AGU nº GQ-200:

Improbidade administrativa - Conceito - Dolo do agente.

I - Improbidade administrativa é ato necessariamente doloso e requer do agente conhecimento real ou presumido da ilegalidade de sua conduta.

3.14 Importante frisar, mais uma vez, a independência da apuração administrativa do ato de improbidade, a qual não está vinculada ao eventual reconhecimento judicial da sua ocorrência. Nesse sentido, alerta o Manual da Controladoria a respeito dos cuidados a serem tomados pela Comissão Processante no momento do enquadramento disciplinar da conduta do agente, às fls.248. *In verbis*:

"No plano prático, aconselha-se às comissões disciplinares a fazerem uso dos conceitos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92, para o preenchimento do conceito do tipo indisciplinar previsto no art. 132, IV, mas com a recomendação de não enquadrarem a conduta tão-somente nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei nº 8.429/92, posto ser norma voltada às sanções civis dos agentes públicos pela prática de ato de improbidade.

Enquadrar a conduta apenas nos referidos dispositivos poderia ensejar a necessidade de manifestação do Ministério Público ou do Poder Judiciário acerca da configuração ou não da prática de ato de improbidade administrativa, a despeito da efetiva independência das instâncias civil e administrativa.

A própria autoridade administrativa tem competência para definição do ilícito

específico de improbidade administrativa, não dependendo de prévia apreciação externa. Esta independência de instâncias, especialmente no que concerne à própria definição do ato de improbidade, é extraída de interpretação sistemática de dispositivos da Lei nº 8.429/92, conjugados com a previsão do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90."

3.15 Por fim, cumpre asseverar que a proposta de enquadramento legal aqui sugerida, em resposta à consulta formulada em tese, não substitui o exame das circunstâncias concretas de cada caso, a ser feito em juízo de admissibilidade prévio à instauração de processo administrativo disciplinar. Portanto, conclui-se que:

a) a prática de conduta de furto no âmbito da repartição pública, envolvendo coisa alheia móvel que não integra o patrimônio público, pode ser tipificada como ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 132, IV, da Lei nº.8.112/1990;

b) a apuração de ato de improbidade administrativa pela Administração Pública independe do processamento do fato nas esferas penal e cível, conforme artigo 125, da Lei nº.8.112/1990 e exige a comprovação do dolo do agente, conforme Parecer AGU-GQ nº.200;

c) a persecução administrativa disciplinar pressupõe a prática de ilícito pelo servidor que esteja relacionada de forma direta ou indireta ao exercício do cargo, nos termos do artigo 148 da Lei nº.8.112/1990;

d) eventual decisão em âmbito criminal pode produzir efeitos na esfera administrativa, nos moldes do artigo 126 da Lei nº.8.112/1990 e do artigo 92, inciso I, do Código Penal.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante do exposto, submete-se o presente entendimento à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos, com sugestão de remessa à COPIS para orientação ao consulente, em caso de aprovação.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 23/04/2020, às 20:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1464047 e o código CRC F6C0D08A



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica nº 779/2020/CGUNE/CRG, que cuidou da análise de questionamento proveniente da unidade correcional do Tribunal Superior do Trabalho, acerca da possibilidade de persecução disciplinar em desfavor de servidores por ilícitos penais, tendo concluído que:

- a) a prática de conduta de furto no âmbito da repartição pública, envolvendo coisa alheia móvel que não integra o patrimônio público, pode ser tipificada como ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 132, IV, da Lei nº.8.112/1990;
- b) a apuração de ato de improbidade administrativa pela Administração Pública independe do processamento do fato nas esferas penal e cível, conforme artigo 125, da Lei nº.8.112/1990 e exige a comprovação do dolo do agente, conforme Parecer AGU-GQ nº.200;
- c) a persecução administrativa disciplinar pressupõe a prática de ilícito pelo servidor que esteja relacionada de forma direta ou indireta ao exercício do cargo, nos termos do artigo 148 da Lei nº.8.112/1990;
- d) eventual decisão em âmbito criminal pode produzir efeitos na esfera administrativa, nos moldes do artigo 126 da Lei nº.8.112/1990 e do artigo 92, inciso I, do Código Penal.

2. Assim, segue a referida Nota Técnica para apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 24/04/2020, às 10:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1470772 e o código CRC F83FC4E0



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica nº 779/2020/CGUNE/CRG 1464047 e com o Despacho CGUNE 1470772.

À COPIS para cientificar o órgão originário do questionamento, no caso o Tribunal Superior do Trabalho.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 28/04/2020, às 11:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1474367 e o código CRC B8D50340