



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 1110/2022/CGUNE/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.102812/2022-12**

INTERESSADO: Corregedoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Possibilidade de concessão de aposentadoria por invalidez na pendência de aplicação de penalidade de suspensão.

#### **2. REFERÊNCIAS**

2.1. BRASIL, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm)>.

2.2. BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a redação dada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>.

2.3. BRASIL, Código de Processo Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>.

2.4. BRASIL, Código Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>.

2.5. BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>.

2.6. BRASIL, Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. jan. 2021. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64869>>.

2.7. BRASIL, Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas em Processo Disciplinar. Enunciado nº 17. Disponível em <[https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/manuais/manual\\_boas\\_praticas\\_disciplinares-\\_\\_cppad.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/manuais/manual_boas_praticas_disciplinares-__cppad.pdf)>.

2.8. BRASIL, Controladoria-Geral da União. Nota Técnica nº 924/2019/CGUNE/CRG (1115686).

#### **3. SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Trata-se de consulta encaminhada pela Corregedoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio do Ofício nº 30/2022/CORREG/GM/MDR, de 5 de abril de 2022, formulada nos seguintes termos:

1. Ao cumprimentá-lo, solicito orientação relativa à condução de um caso correcional em concreto, em curso neste Ministério do Desenvolvimento Regional. Um servidor, após processo administrativo disciplinar em que se observou regularmente a legalidade, o contraditório e a ampla defesa, obteve decisão de julgamento do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, por meio da qual o condenou à sanção de suspensão de 90 (noventa) dias.

2. No entanto, passados mais de seis meses da publicação dessa decisão, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas não aplicou a pena, porque o servidor encontra-se, desde então, em licença médica. Além disso, apresentou recentemente pedido de aposentadoria por invalidez com laudo de junta médica oficial referendando seu pedido. Ante essas considerações, indaga-se:

a) A licença médica para tratamento da própria saúde impede a execução de penalidade disciplinar, à luz da Lei nº 8.112/90?

b) Caso seja possível a execução da penalidade, enquanto perdurar a suspensão, o servidor pode se aposentar?

c) A superveniente aposentadoria por invalidez, voluntária ou compulsória, impedem a aplicação de sanção disciplinar?

d) Há prescrição disciplinar executória ou caso o servidor retorne à Administração é possível a aplicação da penalidade?

3.2. O processo foi autuado nesta Coordenação, que possui a competência de propor orientações e respostas às consultas em matéria correcional em tese, sem manifestação específica sobre casos concretos, com vistas à padronização de entendimentos no âmbito do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 49, incisos I e VI, da Portaria CGU nº 3.553/2019.

Art. 49. À Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE compete:

I - propor elaboração de atos normativos, orientações e padronização de entendimentos relacionados à atividade correcional; [...]

VI - responder a consultas relacionadas a matéria correcional.

3.3. É o relatório.

## 4. ANÁLISE

4.1. A Lei nº 8.112/90, em seu art. 172, estabelece que o servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, eventualmente aplicada.

*Art. 172. O servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada.*

*Parágrafo único. Ocorrida a exoneração de que trata o parágrafo único, inciso I do art. 34, o ato será convertido em demissão, se for o caso.*

4.2. Sobre o assunto, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Nota Técnica nº 26453/2018-MP, acatou entendimento da Consultoria Jurídica daquele então Ministério (Parecer n. 01460/2018/ACS/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, aprovado em 7 de novembro de 2018) que, repisando as decisões do STJ, recomendou, ao final, a aplicação do Enunciado nº 17 do Manual de Boas Práticas em Matéria Disciplinar, da Advocacia-Geral da União, segundo o qual:

*Ultrapassado o prazo legal de 140 (cento e quarenta dias) para a apuração e conclusão do processo administrativo disciplinar; a Administração Pública não poderá obstar; apenas com fundamento no art. 172 da Lei nº 8.112, de 1990, a concessão de aposentadoria voluntária requerida pelo servidor acusado no curso do processo, salvo a demonstração inequívoca de ter sido ele o único responsável pela demora na realização da fase de instrução processual, impedindo, por consequência, o julgamento pela autoridade competente em prazo razoável.*

4.3. Segundo a AGU, a restrição estabelecida pelo art. 172 da Lei nº 8.112/90 deve ser interpretada de forma harmônica com os prazos estabelecidos nos arts. 152 e 167, da mesma Lei, de forma a atender ao princípio da razoabilidade dos atos da Administração. Apenas durante o prazo legal para a apuração e conclusão do PAD, portanto, pode a Administração impedir a concessão da aposentadoria requerida pelo servidor como forma de garantir o cumprimento da penalidade.

4.4. Referindo-se especificamente ao processo administrativo disciplinar, em sentido estrito, o prazo para a aplicação do art. 172 da Lei nº 8.112/90 estaria restrito a 140 (cento e quarenta) dias após a abertura do processo, o que corresponde a 60 (sessenta) dias do prazo do PAD, mais a prorrogação por igual período e mais 20 (vinte) dias para o julgamento.

4.5. No mesmo sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. PROCESSO DISCIPLINAR. PENDÊNCIA. PRAZO. EXCESSO.

1. Consoante o entendimento desta Corte, em caso de inobservância de prazo razoável para a conclusão do processo administrativo disciplinar, não há falar em ilegalidade na concessão de aposentadoria ao servidor investigado.

2. Reconhecida ao final do processo disciplinar a prática pelo servidor de infração passível de demissão, poderá a Administração cassar sua aposentadoria, nos termos do art. 134 da Lei n.

8.112/1990.

3. Agravo interno desprovido.

(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, AgInt no AREsp 1061958 / SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA publicado em DJe 03/04/2019)

4.6. Esse entendimento foi, inclusive, consolidado na coletânea sobre Direito Administrativo Disciplinar do STJ, Jurisprudência em Teses - EDIÇÃO N. 141, publicada em 07 de fevereiro de 2020: "*40) Em caso de inobservância de prazo razoável para a conclusão de processo administrativo disciplinar, não há falar em ilegalidade na concessão de aposentadoria ao servidor investigado.*".

4.7. Observa-se, ainda, que o referido dispositivo da Lei nº 8.112/90 somente faz referências ao pedido de exoneração e à aposentadoria voluntária, sem qualquer menção a aposentadoria por invalidez ou compulsória.

4.8. Noutro giro, a Lei nº 8.112/90 também traz disposições sobre licenças para tratamento de saúde do próprio servidor e aposentadoria por invalidez, pertinentes ao caso em exame:

Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, **são considerados como de efetivo exercício** os afastamentos em virtude de: (...)

VIII - **licença**: (...)

b) **para tratamento da própria saúde**, até o limite de vinte e quatro meses, cumulativo ao longo do tempo de serviço público prestado à União, em cargo de provimento efetivo;

Art. 188. A aposentadoria voluntária ou por invalidez vigorará a partir da data da publicação do respectivo ato.

§ 1º **A aposentadoria por invalidez será precedida de licença para tratamento de saúde, por período não excedente a 24 (vinte e quatro) meses.**

§ 2º Expirado o período de licença e não estando em condições de reassumir o cargo ou de ser readaptado, o servidor será aposentado.

§ 3º O lapso de tempo compreendido entre o término da licença e a publicação do ato da aposentadoria será considerado como de prorrogação da licença.

§ 4º Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, serão consideradas apenas as licenças motivadas pela enfermidade ensejadora da invalidez ou doenças correlacionadas.

§ 5º A critério da Administração, o servidor em licença para tratamento de saúde ou aposentado por invalidez poderá ser convocado a qualquer momento, para avaliação das condições que ensejaram o afastamento ou a aposentadoria. (sem grifos no original)

4.9. Por fim, antes da resposta às questões trazidas na consulta, importante destacar o Enunciado 39 da Jurisprudência em Teses do Superior Tribunal de Justiça - EDIÇÃO N. 142, publicado em 21 de fevereiro de 2020: "*39) O fato de o acusado estar em licença para tratamento de saúde não impede a instauração de processo administrativo disciplinar, nem mesmo a aplicação de pena de demissão.*".

4.10. No mesmo sentido, cabe a citação do julgado do STJ, abaixo:

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL. DEMISSÃO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. NÃO-CABIMENTO. PORTARIA INAUGURAL. DESCRIÇÃO MINUCIOSA DOS FATOS. DESNECESSIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.

1. O mandado de segurança não constitui o meio processual adequado para provar um fato. Exige prova pré-constituída como condição essencial à verificação do direito líquido e certo, de modo que a dilação probatória mostra-se incompatível com a natureza dessa ação constitucional.

2. Hipótese em que não há como apreciar, à míngua de prova pré-constituída nesse sentido, o argumento, que se contrapõe ao que remanesceu assentado nos autos do processo administrativo disciplinar, de que as mercadorias irregularmente internadas, fato que conduziu à sanção disciplinar, não eram de sua propriedade, mas de terceira pessoa.

3. O Superior Tribunal de Justiça firmou compreensão segundo a qual não se exige a descrição minuciosa dos fatos na portaria de instauração do processo disciplinar. Tal exigência tem momento oportuno, qual seja, por ocasião do indiciamento do servidor.

4. Nada foi decidido pela autoridade impetrada quanto a eventual pedido de incidente de sanidade mental e de aposentadoria, em razão de excesso de prazo de licença para tratamento de saúde. Referidos argumentos mostram-se estranhos ao objeto da lide, relacionado à aplicação da

pena de demissão por improbidade administrativa.

5. Contrastando as alegações do impetrante com as afirmações da comissão processante, concluir a respeito do seu estado de saúde também exige dilação probatória, o que não é cabível na presente via processual.

6. **O Supremo Tribunal Federal, já decidiu que "a circunstância de encontrar-se o impetrante no gozo de licença para tratamento de saúde e em vias de aposentar-se por invalidez não constituía óbice à demissão" (MS 22.656/SC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno).**

7. Segurança denegada. Agravo regimental prejudicado. (sem grifos no original)

(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 13094, Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, publicado em DJe 14/11/2008.)

4.11. Feitas tais considerações, serão a seguir avaliadas as questões trazidas pela Corregedoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional.

**a) A licença médica para tratamento da própria saúde impede a execução de penalidade disciplinar, à luz da Lei nº 8.112/90?**

4.12. De início, deve-se ter em mente que, nos termos do art. 102, VIII, b, da Lei nº 8.112/90, a licença para tratamento da própria saúde é considerada como de efetivo exercício.

4.13. E conforme se verificou acima, o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça é o de que a licença para tratamento da própria saúde não impede a instauração de processo administrativo disciplinar e nem mesmo a aplicação de penalidades capitais. Ora, se é possível a aplicação da penalidade disciplinar mais gravosa, com mais razão, é cabível a imposição de sanções menos graves, como a advertência e a suspensão, no curso de licença para tratamento da própria saúde pelo servidor acusado.

**b) Caso seja possível a execução da penalidade, enquanto perdurar a suspensão, o servidor pode se aposentar?**

4.14. O art. 172 da Lei nº 8.112/90 veda a concessão de aposentadoria voluntária antes da conclusão de processo disciplinar. Tal artigo é interpretado em conjunto com os prazos estabelecidos nos arts. 152 e 167 da mesma Lei, no sentido de que pode a Administração impedir a concessão da aposentadoria requerida pelo servidor apenas durante o prazo legal para a apuração e conclusão do PAD.

4.15. Desse modo, o prazo para a aplicação do art. 172 da Lei nº 8.112/90 estaria restrito a 140 (cento e quarenta) dias após a abertura do processo, o que corresponde a 60 (sessenta) dias do prazo do PAD, mais a prorrogação por igual período e mais 20 (vinte) dias para o julgamento. Ultrapassado tal prazo, a aposentadoria voluntária pode ser concedida. Ademais, com mais razão deve ser concedida a aposentadoria por invalidez (quando atendidos seus requisitos), uma vez que esse tipo de jubilação independe da vontade do servidor ou da própria Administração pública.

4.16. Entende-se, assim, que a penalidade de suspensão deve ser executada no curso da licença para tratamento da saúde. Entretanto, uma vez publicado o ato de concessão da aposentadoria por invalidez, a suspensão não mais poderá ser cumprida.

**c) A superveniente aposentadoria por invalidez, voluntária ou compulsória, impedem a aplicação de sanção disciplinar?**

4.17. Nos termos da Lei nº 8.112/90:

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada.

(...)

Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.

4.18. Como ensina o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, a cassação de aposentadoria é aplicável no caso de irregularidades cometidas pelo servidor público

quando ainda na ativa:

Quanto à cassação de aposentadoria, deixa-se claro, por fim, que tal penalidade encontra, além do respaldo legal, suporte jurisprudencial, admitindo-se, por isso, sua aplicação ao inativo que cometera irregularidade enquanto estava na ativa. A cassação de aposentadoria pode ser aplicada a qualquer tipo de aposentadoria, seja por idade, tempo de contribuição, tempo de serviço, ou ainda, por invalidez. Nesse sentido, pronunciou-se o STF monocraticamente no aresto a seguir em prol da constitucionalidade na penalidade em sede de controle difuso.

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO. NÃO OCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO AFASTADA. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS FORMAIS. DESPROPORCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. AUTORIA E MATERIALIDADE DA CONDUTA COMPROVADAS. SEGURANÇA DENEGADA.

**1. Desde que o ilícito administrativo tenha sido cometido pelo servidor ainda na atividade, é plenamente aplicável a pena de cassação de aposentadoria, não se podendo falar em ato jurídico perfeito, tampouco em ofensa a direito adquirido. Precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal. [grifou-se]**

(...)” (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 33.778/DF, Min. Rel. Edson Fachin, julgamento em 2/2/2018, publicado em 5/2/2018)

(BRASIL, Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. jan. 2021. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64869>>) p.p. 291-292.)

4.19. Dessa forma, a única penalidade imposta a servidor inativo que tenha praticado ato infracional durante o exercício ativo de seu cargo na Administração pública é a cassação de aposentadoria, cabível apenas nos casos de infração disciplinar punível com a demissão. Se a infração disciplinar praticada antes da aposentadoria for apenada com advertência ou suspensão, não há como convertê-las em cassação de aposentadoria e nem mesmo forma de execução de tais sanções em face de servidor aposentado.

4.20. Destaca-se, entretanto, que eventual penalidade de advertência ou suspensão aplicada a servidor aposentado deve registrada nos assentamentos funcionais, para posterior execução na eventualidade de possível reversão da aposentadoria. Entretanto, surge um novo questionamento: até quando o registro nos assentamentos funcionais permanece válido para fins de execução da penalidade já aplicada? Tal tema será abordado nas linhas seguintes.

#### **d) Há prescrição disciplinar executória ou caso o servidor retorne à Administração é possível a aplicação da penalidade?**

4.21. Como mencionado acima, em caso de reversão da aposentadoria, as penalidades registradas nos assentamentos funcionais do servidor devem ser executadas.

4.22. Sobre o tema, transcreve-se parcialmente o entendimento exarado na Nota Técnica nº 924/2019/CGUNE/CRG (1115686):

4.3. O processo administrativo disciplinar é regido pela Lei n.º 8.112/1990, tendo a Administração Pública o poder/dever de processar e punir o agente público que agir em contrariedade aos deveres ou apresentar conduta proibida em lei ou regulamentos internos.

4.4. O lapso temporal para que tal poder/dever seja exercido tem previsão no art. 142 do Estatuto Civil, sendo sua contagem iniciada com a ciência da irregularidade pela autoridade competente para a instauração do competente procedimento disciplinar (§ 1º do art. 142 da Lei n.º 8.112/1990). (...)

4.5. Com a instauração do processo administrativo acusatório, a contagem do prazo prescricional é interrompida (§ 3º do art. 142 da Lei n.º 8.112/1990), permanecendo suspensa pelo período legal estabelecido para o respectivo procedimento – 140 dias, no caso de Processo Administrativo Disciplinar, 80 dias, no caso de Sindicância Acusatória, ou 50 dias, para processos de rito sumário –, ocasião em que é reiniciada. (...)

4.6. No caso em comento, em consulta ao Sistema CGU-PAD, verifica-se que o Processo Administrativo Disciplinar n.º (...) foi instaurado em 11/08/2011, data em que o prazo prescricional foi interrompido e permaneceu suspenso por 140 dias, reiniciando sua contagem em 29/12/2011. Com base nessas informações, conclui-se que o escoamento do prazo prescricional para a aplicação da penalidade de suspensão ocorreu em 29/12/2013, nos termos dispostos no art. 142, inciso II, da Lei n.º 8.112/1990. (...)

4.8. Considerando que a Portaria (...), que aplicou a penalidade de suspensão à servidora (...), foi publicada no D.O.U de 27/12/2013, portanto, antes do término do prazo, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva do Estado.

4.9. A publicação do julgamento marca o termo final da contagem do prazo prescricional. Necessário ressaltar que a **pretensão punitiva** por parte da Administração Pública em desfavor de servidor que comete uma infração funcional **não se confunde com a execução da penalidade** imposta após o devido processo disciplinar.

4.10. O ordenamento jurídico pátrio não traz previsão de prazo a ser observado para a execução da penalidade regularmente aplicada. Sobre a questão segue ensinamento de José Armando da Costa (2002, p. 81).

Doutrinariamente, distingue-se a prescrição da falta disciplinar da prescrição da sanção disciplinar. A prescrição da falta ocorre quando não é promovida, dentro do prazo fixado na lei, a responsabilização do funcionário transgressor; ao passo que a prescrição da pena tem ensejo quando a sanção, embora já aplicada, deixa de ser executada durante certo lapso de tempo.

No Direito Disciplinar brasileiro, somente há prescrição da falta disciplinar; não havendo nenhum regime disciplinar, dentre nós, que regulamente a prescrição da pena imposta, a não ser que se possam aplicar, por analogia, as disposições do Direito Penal pertinentes. Mas, tal suprimento pela lei penal não é bem acatado pelos nossos administrativistas, nem pelos tribunais e nem pela justiça disciplinar interna, e, muito menos ainda, pelos órgãos oficiais da administração pública.

4.11. No mesmo sentido é a lição de Edmir Netto de Araújo (2007, p. 104):

Caminhemos mais ainda para o detalhe no Direito Administrativo. Neste, o direito positivo não prevê a prescrição da pena imposta, como no Direito Penal, mas do direito de punir (que alguns chamam de pretensão punitiva), porque, diferentemente do Direito Penal, em que a aplicação da pena (em regra, privação da liberdade pessoal) reclama, de ordinário, a presença do réu, no Direito Administrativo as penas disciplinares não exigem a presença do indiciado, bastando sua intimação, pessoal ou por publicação (conforme o ordenamento), para sua execução.

(...)

4.17. Logo, a previsão contida no art. 142 da Lei n.º 8.112/1990 refere-se (i) ao prazo a ser considerado entre o conhecimento do fato e a instauração do processo disciplinar e (ii) do término do prazo de suspensão da contagem até o julgamento, não se aplicando às providências administrativas decorrentes. (...)

4.20. Assim, em homenagem aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, entende-se pela impossibilidade de aplicação analógica do instituto da prescrição à fase executória da penalidade disciplinar imposta ao final do regular processo administrativo disciplinar.

4.23. Com a devida vênia, entendo necessária a revisão parcial do referido entendimento, em atenção aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade.

4.24. Tais princípios já foram evocados pelo Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 137 da Lei nº 8.112/90, que dispunha sobre a vedação de retorno ao serviço público no caso de demissão pelo que o legislador considerou as práticas mais graves contrárias aos deveres impostos aos agentes públicos:

Art. 137. A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único. Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I - crime contra a administração pública;

IV - improbidade administrativa;

VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;

X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI - corrupção;

4.25. O dispositivo foi alvo da ADI 2975/DF, proposta pelo Procurador-Geral da República, sob o fundamento de que “*os efeitos permanentes da sanção impostos pela norma violam o artigo 5º, XLVII, “b”, da Constituição Federal*”, com afronta direta ao princípio constitucional da dignidade da pessoa

humana.

4.26. Em seu voto, o Ministro Relator Gilmar Mendes lembrou que o direito punitivo estatal possui unidade, com possibilidade de extensão das regras limitadoras de punições penais, no que couber, às sanções administrativas. Desse modo, uma vez que a Constituição impede a imposição de penas perpétuas para crimes, considerados como as violações mais graves aos bens jurídicos tutelados nos termos do art. 5º, XLVII, "b", com mais razão, não seria possível a existência legal de penalidade administrativa eterna.

4.27. Trata-se de clara aplicação do princípio de proporcionalidade. O art. 137, parágrafo único, da Lei nº 8.112/90 trazia imposição de restrição de direitos de forma mais gravosa no âmbito administrativo do que no viés criminal - no qual são expressamente vedadas as penas perpétuas -, com inobservância da proibição do excesso, no sentido de se impor sanção no limite necessário para a proteção do bem jurídico.

4.28. Tal entendimento pode ser aplicado, *mutatis mutandis*, ao caso objeto da presente consulta. De fato, não se observa norma específica sobre a prescrição da execução de penalidades disciplinares. Entretanto, essa lacuna normativa não pode levar à conclusão de que as sanções aplicáveis aos servidores infratores sejam imprescritíveis. Esse entendimento está frontalmente em desacordo com os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, com a proteção de bens tutelados pelo Direito Administrativo Sancionador de modo mais gravoso ao indivíduo que o próprio Direito Penal. A interferência do Estado nos direitos individuais deve se restringir aos limites necessários à proteção de bens jurídicos.

4.29. Como se disse, a posição constante na Nota Técnica nº 924/2019/CGUNE/CRG merece revisão nesse ponto: as penalidades disciplinares devem ter um termo final para a sua aplicação, no caso de a Administração se omitir em sua obrigação de sancionar. Mas, como bem explanado na nota, "*a previsão contida no art. 142 da Lei n.º 8.112/1990 refere-se (i) ao prazo a ser considerado entre o conhecimento do fato e a instauração do processo disciplinar e (ii) do término do prazo de suspensão da contagem até o julgamento, não se aplicando às providencias administrativas decorrentes.*" e é inaplicável às sanções já aplicadas e não executadas.

4.30. Para preencher eventuais vácuos normativos, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB dispõe:

Art. 2º. *omissis*

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

(...)

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

4.31. A Lei nº 8.112/90 é a lei especial que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, disciplinando o processo administrativo disciplinar em caso de infrações disciplinares.

4.32. Por outro lado, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, posteriormente tratou de regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Nos casos em que não há previsão normativa específica sobre processo administrativo disciplinar, aplica-se a Lei nº 9.784/99, à luz do art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

4.33. Já em 2015, entrou em vigência o Novo Código de Processo Civil, segundo o qual: "*Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.*" (grifou-se). Desse modo, pelo princípio da especialidade, o PAD é regulado pela Lei nº 8.112/90, com aplicação subsidiária e supletiva da Lei do Processo Administrativo e do CPC.

4.34. Cabe destacar, ainda, que tanto a Lei nº 9.784/99 quanto o CPC trazem dispositivos no

sentido de se observar a proporcionalidade e a razoabilidade nos processos que regulam:

CPC

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

Lei nº 9.784/99

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

4.35. Nesse sentido, considerando especificamente a questão de prescrição de sanções disciplinares aplicadas, nem a Lei nº 8.112/90 nem a Lei nº 9.784/99 trazem dispositivos sobre o tema, permanecendo a lacuna normativa, que será suprida com as normas do Código de Processo Civil.

4.36. Sob o tema da prescrição, o CPC é integrado pelas normas constantes no Código Civil, segundo o qual "*Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.*".

4.37. Dessa forma, a sugestão para a prescrição da execução de penalidades disciplinares impostas seria a utilização do prazo de 10 (dez) anos previsto no Código Civil. Entretanto, por se tratar de interpretação normativa, entendo que o caso deva ser submetido à Consultoria Jurídica da CGU, de modo a se consolidar um entendimento sobre o tema, inclusive com possibilidade de subsunção do caso à Consultoria-Geral da União - CGU/AGU.

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Com as considerações acima, encaminho os autos para apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **AMANDA CERQUEIRA DE MORAES, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 20/05/2022, às 11:16, 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://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2374634 e o código CRC 490965C8



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica nº 1110/CGUNE/CRG/CGU.

Remeta-se os autos à CONJUR para análise e manifestação.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 20/05/2022, às 16:21, 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://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2378585 e o código CRC EA8FFE24

**Referência:** Processo nº 00190.102812/2022-12

SEI nº 2378585