



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1589/2022/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.105327/2022-09

INTERESSADO: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES, COORDENAÇÃO-GERAL DE UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTOS

1. ASSUNTO

1.1. Consulta. Corregedoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Possibilidade de pedido de reconsideração em sede de juízo de admissibilidade de unidade correcional.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- 2.2. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
- 2.3. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.
- 2.4. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.
- 2.5. IN CGU nº 14, de 14 de novembro de 2018.
- 2.6. IN CGU nº 4, de 21 de fevereiro de 2020.
- 2.7. Resolução ANTT 5.886, de 2020.
- 2.8. Resolução ANTT 5.888, de 12 de maio de 2020.
- 2.9. MATTOS, Mauro Roberto Gomes de Mattos, in Tratado de Direito Administrativo Disciplinar. Ed. Forense. 2ª Edição.
- 2.10. TEIXEIRA, Marcos Salles, in Anotações Sobre Processo Administrativo Disciplinar. Ed. jan. 2020.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de consulta encaminhada pela Corregedoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres, por meio do Ofício SEI nº 18194/2022/COREG-ANTT, de 22 de junho de 2022 (2412253), a esta Corregedoria Geral da União, com a finalidade de esclarecer dúvidas relacionadas à possibilidade de pedido de reconsideração em sede de juízo de admissibilidade exarado por Unidade Correcional, bem como, no caso de sua viabilidade, qual seria a instância competente para o seu processamento.

3.2. A consulta teve por origem a verificação de divergência de entendimentos internos na apreciação de situações processuais concretas, valendo a transcrição do trecho inicial da consulta como referência:

DO HISTÓRICO

A questão ora suscitada encontra sua origem (no âmbito da ANTT) em discussão estabelecida por ocasião da apreciação de múltiplos pedidos de reconsideração interpostos por ente privado (denunciante) em face dos juízos de admissibilidade exarados pela Corregedoria da ANTT ante as representações autuadas nos autos dos processos nº 50500.014681/2021-63, 50500.022967/2021-12, 50500.011509/2021-58 e 50500.022933/2021-28.

Em virtude das negativas de reconsideração enunciadas pela Unidade Correcional perante os mencionados recursos, foram os autos remetidos à apreciação da Diretoria Colegiada, por força do § 1º do art. 56 da Lei n. 9.784/99, em razão de melhor entendimento à época.

Em seguida, devido aos aspectos jurídicos que envolvem a matéria, a Diretoria-Geral da Agência entendeu por submeter os feitos à análise da Procuradoria Federal junto à ANTT. Por ocasião dos referidos exames, foram enfrentados aspectos alusivos à legitimidade recursal do denunciante, ao cabimento de pedido de reconsideração ante juízo de admissibilidade emitido por Autoridade Correcional e, finalmente, à competência da Diretoria Colegiada da Autarquia para a apreciação de recursos da espécie.

Entretanto, no que interessa à presente consulta, importa trazer à baila exclusivamente as discussões que se estabeleceram a respeito do segundo e terceiro aspectos, quais sejam, a hipótese de cabimento de recurso ante juízo de admissibilidade disciplinar e à competência da Diretoria Colegiada da ANTT para rever, opinar ou supervisionar atos decisórios do titular da Corregedoria da Agência.

O enfrentamento inicial do tema se deu por meio do VOTO DDB 74 (SE1 7488319) de 10/08/2021, proferido pelo Diretor Davi Barreto no processo nº 50500.014681/2021-63, VOTO DDB 75 (SE) 74884181, também de 10/08/2021, proferido pelo mesmo Diretor no processo nº 50500.022967/2021-12.

3.3. Na sequência, em síntese, seguem as premissas fundamentais constantes no referido VOTO DDB 74, que sustentou a tese de não cabimento de recurso administrativo à Diretoria Colegiada da ANTT em face de decisão da Corregedoria em sede de juízo de admissibilidade, afastando, também, por via reflexa, a possibilidade de pedido de reconsideração:

- Inexistência de lacuna normativa a exigir a aplicação subsidiária da Lei nº 9.784/1999 (cf. artigo 69¹), uma vez que o regime correcional advém da Lei nº 8.112/1990 e de normas infralegais, como a IN CGU 14/2018, e, de maneira mais específica, no âmbito interno da autarquia, da Resolução ANTT 5.886/2020.
- Conforme Resolução ANTT 5.886/2020, que trata do regime correcional, o juízo de admissibilidade é atribuição específica da Corregedoria, que detém a competência para a instauração de processos e procedimentos correcionais (art. 20²).
- Em virtude da clara delimitação de competências definida em norma interna (cf. arts. 20, 23, 29 parágrafo único, e 30, §1º e 2º da Resolução ANTT 5.886/2020³), da decisão de admissibilidade não cabe recurso à Diretoria Colegiada da ANTT, na qualidade de instância revisora (com poder de reforma da decisão), tanto pela ausência de previsão normativa, como pela inexistência de poder hierárquico da Diretoria (autoridade julgadora em procedimentos correcionais acusatórios) sobre a Corregedoria no exercício de sua função decisória em juízo de admissibilidade (com o entendimento de que esta última se trata de uma autoridade com competência instauradora e subordinada hierarquicamente à Controladoria-Geral da União, que detém o poder de avocação de processos).

3.4. Frise-se que a tese mencionada restou posteriormente referendada pela Diretoria Colegiada por meio das Deliberações ANTT nº 262 e 263, ambas de 10 de agosto de 2021.

3.5. Em que pese o entendimento acima exposto, registra ainda a consulta que, no ato de exame dos pedidos de reconsideração, constantes nos processos nº 50500.011509/2021-58 e 50500.022933/2021-28, a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) emitiu o Parecer n. 00292/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 7966996), de 01/09/2021. Na oportunidade, a Procuradoria, em divergência de entendimento com a fundamentação adotada no VOTO DDB 74, opinou pela possibilidade da Diretoria Colegiada da ANTT funcionar como instância revisora de decisão de juízo de admissibilidade proferida pela unidade de Corregedoria. Seguem os parâmetros básicos utilizados como sustentação da tese ventilada, extraídos de trecho do parecer transcrito na consulta:

- Diante da concepção do poder punitivo como expressão do poder hierárquico, bem como dos poderes de controle e de revisão de atos de subordinados, há de se reconhecer que

apesar da independência técnica da Corregedoria da ANTT (art. 7º, § 3º do RI da ANTT⁴) subsiste a competência de controle hierárquico dos seus atos pela Diretoria Colegiada.

- a existência de uma supervisão técnica/normativa por parte do Órgão Central do Sistema de Correição Corregedoria-Geral da União/Controladoria-Geral da União (§2º, do art.2º, do Decreto nº 5.480/2005⁵) não inviabiliza o exercício do controle hierárquico, pois, via de regra, e salvo disposição legal em contrário, a possibilidade de fiscalização de ofício da instância superior sobre atos de seus subordinados deve ser mantida.

- a inexistência de instância revisora, diante de uma decisão de órgão acessório pela não instauração de apuração (no caso, a Corregedoria), pode redundar em cerceamento do poder punitivo da instância máxima do órgão (Diretoria Colegiada), com reflexos nos meios de necessários para a sua atuação, em razão da afetação dos poderes implícitos que lhe foram atribuídos para a integral realização de seus fins. Dessa forma, o regular exercício do poder punitivo inclui a revisão dos atos próprios da corregedorias, neles incluídos os de juízo de admissibilidade.

- A competência da CGU de avocação para a instauração e apuração de procedimentos disciplinares, com aplicação e atendimento restrito ao atendimento de certas condições normativas específicas (art. 53 da IN CGU nº 14/2018⁶), não exclui a competência sancionadora da Diretoria da ANTT, de modo que o exercício do controle hierárquico do juízo de admissibilidade da corregedoria se apresenta como forma de preservação do poder punitivo de titularidade da Diretoria Colegiada.

3.6. Na sequência veio a transcrição de parte dos VOTOS VISTA DDB 10 (SEI7987968) - processo nº 50500.011509/2021-58 e DDB 9 (SEI 7987876) - processo nº 50500.022933/2021-28, ambos datados de 09/09/2021, e proferidos pelo mesmo Diretor citado em linhas anteriores, com as seguintes considerações e conclusões:

Vê-se, pois, que a PF-ANTT, para além da argumentação que concluiu pela ausência de interesse recursal do denunciante contra decisão em juízo de admissibilidade que não admite instauração de processo sancionador, adicionou ponto ainda não aventado ou debatido, como a afirmação de que a Diretoria Colegiada da Agência pode exercer controle dos atos da Corregedoria, entendida como subordinada àquela.

No meu sentir, ainda remanesce dúvida sobre a quem compete controlar a unidade correcional desta Agência, visto que, diante da linguagem normativa do 52, do art.2, do Decreto 5.480/2005, mais parece inerente ao controle hierárquico pela Controladoria-Geral da União, por meio da Corregedoria-Geral da União, enquanto órgão central do Sistema de Correição do Executivo Federal, o exercício de poder normativo e de supervisão sobre as unidades setoriais de correição (a princípio, não sendo atribuição legal de Presidência ou Diretoria Colegiada de autarquias), *in verbis*: "Art.2 § 2º As unidades setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do Órgão Central do Sistema de Correição?"

Todavia, considerando que **o aprofundamento desse ponto do controle hierárquico da unidade correcional pode ocorrer em paralelo (p.ex. em consulta à CGU. consulta ao órgão jurídico da CGU. Pesquisa com análise da prática e jurisprudência administrativas em matéria correcional no Executivo Federal, etc.)** e sem prejuízo ao julgamento do presente feito, passo ao aprofundamento da motivação do PARECER n. 00292/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 7956775) que orienta para o não conhecimento do recurso pela empresa denunciante por ausência de interesse recursal, entendimento que reputo seguro e razoável e que passo a acolher neste Voto Vista como razão principal de decidir. (NEGRITAMOS e GRIFAMOS)

3.7. Consta ainda da consulta que o tema referente à hipótese de cabimento de recurso ante juízo de admissibilidade disciplinar, bem como à competência da Diretoria Colegiada da ANTT para rever, opinar ou supervisionar atos decisórios do titular da Corregedoria da Agência, tornou a ser suscitado por ocasião do encerramento das Investigações Preliminares Sumárias nºs 50500.009845/2021-31 e 50500.112872/2021-90.

3.8. Nesta ocasião, findos os referidos procedimentos investigativos, a autoridade correcional optou, em sede de juízo de admissibilidade, pela proposição da celebração de Termo de Ajustamento de

Conduta (TAC) aos investigados (cf. IN CGU nº 4/2022). Estes, por sua vez, não aceitaram assinar os TACs propostos, insurgindo contra o decisório por meio de pedido de reconsideração à autoridade instauradora, requerendo, na mesma oportunidade, o arquivamento das respectivas investigações preliminares - CIPS. A autoridade instauradora decidiu pela manutenção das propostas de TAC, o que resultou na postulação pelos investigados de remessa dos feitos à Diretoria Colegiada como instância recursal para revisão da decisão.

3.9. Por fim, salientando que os pontos de questionamento abordados tem revisitado a unidade Correcional da ANTT, a consulente traz as seguintes colocações finais:

(...)

Nesse contexto, a Corregedoria da ANTT (COREG), unidade organizacional de natureza específica, cujas competências encontram-se dispostas no art. 25 da Resolução ANTT nº 5.976, de 07/04/2022, é parte integrante do referido Sistema, condição expressamente reconhecida na referida Resolução.

Assim, a COREG, ao mesmo tempo em que se identifica como parte integrante da estrutura organizacional da ANTT, também apresenta-se como Unidade do SISCOR e, portanto, sujeita-se às Orientações Normativas da Corregedoria-Geral da União/CGU (Órgão Central do Sistema), nos termos do artigo 5º, do Decreto n. 5.480/2005.

Trata-se, portanto, de uma relação híbrida, em que a Unidade Correcional compõe a arquitetura administrativa da Instituição a que pertence, ao tempo em que insere-se, igualmente, em um Sistema Correcional que exorbita essa mesma Instituição. A referida realidade confere às Unidades Correcionais condição de independência peculiar ao cumprimento da missão disciplinar. Isso implica dizer que, no exercício das competências previstas no art. 5º do Decreto nº 5.480/05, tais Unidades se subordinam ao controle da Corregedoria-Geral da União (CRG/CGU).

Por essas razões, no sentir da consulente, merece acolhida a tese contida nos VOTOS DDB 74 (SEI 7488319) e DDB 75 (SEI 7488418), referendada pelas Deliberações ANTT nº 262 e 263, de 10 de agosto de 2021, no sentido de que a) inexistente previsão de recurso em juízo de admissibilidade exercida pela Corregedoria e b) inexistente poder hierárquico da Diretoria da Autarquia, ainda que na condição de autoridade julgadora, sobre o juízo de admissibilidade da Corregedoria.

Entretanto, em que pese o entendimento acima consignado roga-se o posicionamento da CRG/CGU a respeito das questões ora ventiladas, expressas nos seguintes termos:

Existe hipótese legal de cabimento de pedido de reconsideração ante juízo de admissibilidade disciplinar exarado em Unidades Correcionais?

E caso a resposta à questão acima seja positiva:

Qual a instância competente para processar eventuais recursos interpostos em face de juízo de admissibilidade exarado pelas Unidades Correcionais?

Destarte, considerados os argumentos e o histórico casuístico acima apresentado, submeto a presente consulta à CRG/CGU.

4. ANÁLISE

4.1. É sabido que, por força do art. 143 da Lei nº 8.112/90, a Autoridade administrativa competente, ao ter ciência de uma suposta irregularidade administrativa de natureza disciplinar, está obrigada a promover a sua imediata apuração, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar. Todavia, tal exigência é excepcionada face ao comando contido no parágrafo único do art. 144 do mesmo diploma legal, que revela a necessidade de uma análise prévia da representação ou denúncia, como meio de instruir eventual decisão de arquivamento, em caso de falta de objeto passível de apuração (por ausência de

suficientes indícios de materialidade ou de autoria).

Lei nº 8.112, de 11/12/90

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Art. 144 (...)

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

4.2. Tais condições pertencem a uma etapa anterior à formação do processo, caracterizada pelo conhecimento, análise e investigação dos fatos, com o objetivo de determinar previamente, porém de forma suficiente, a materialidade da conduta infracional e a sua autoria. Noutras palavras, busca-se a verificação da existência da prática de infração disciplinar cometida por servidor público no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as prerrogativas do cargo ou função em que se encontre vinculado, de modo a permitir que a autoridade competente possa, a partir da investigação dos fatos, de uma proposição analítica, ou mesmo diretamente, quando possível, decidir pela instauração de processo ou sindicância contraditória ou pelo arquivamento da denúncia ou representação, em ato reconhecido como juízo de admissibilidade.

4.3. Assim, em um exame prévio, são apreciados e ponderados todos os elementos relacionados à suposta irregularidade funcional, inclusive por meio de investigações preliminares, de modo que a autoridade competente possa fundamentadamente expressar o seu juízo acerca da admissibilidade da ação disciplinar. Nestas circunstâncias, a decisão em juízo preliminar deve levar em conta os seguintes fatores: a reunião de conjunto probatório suficiente a embasar o juízo de admissão; a necessidade e utilidade da instauração do processo administrativo disciplinar ou da sindicância contraditória; bem como a potencial viabilidade de responsabilização do servidor.

4.4. Oportuno registrar que o juízo de admissibilidade serve como elemento de instrução, tanto para uma decisão de arquivamento, quanto para uma decisão de deflagração da apuração disciplinar da autoridade instauradora, restando consubstanciado em um processo específico com esta finalidade.

4.5. Impõe ressaltar que, afora a especificação de arquivamento constante no parágrafo único do art. 144, a “fase de juízo de admissibilidade” não encontra previsão e regulamentação específica junto à Lei nº 8.112/90, sendo tal lacuna suprida pelo ordenamento infralegal, a exemplo do art. 10, *caput* e § 2º, da IN CGU nº 14/2018, de aplicação sobre todo o Sistema de Correição do Poder Executivo federal (SisCor):

IN CGU nº 14, de 2018

Art. 10. As denúncias, as representações ou as informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correcional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento correcional cabível.

§ 2º A denúncia ou representação que não contiver os indícios mínimos que possibilitem sua apuração será motivadamente arquivada.

4.6. Quanto à competência para o juízo de admissibilidade, vale o ensinamento de Marcos Salles (pg. 220):

Conforme já aduzido em 2.3.1 e em 2.3.2, a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no *caput* do seu art. 143, exige a imediata apuração das supostas irregularidades que chegam ao conhecimento da Administração e, **a princípio (sem prejuízo de se contar com sistema especializado), a prevê inserida em via hierárquica do representado ou denunciado. Todavia, a citada Lei não outorga a competência disciplinar de forma ampla e generalizada para qualquer autoridade situada nesta linha e muito menos específica, em cada órgão público federal, a que autoridade da hierarquia deve ser remetida a representação ou denúncia, a quem incumbe o juízo de admissibilidade e, conseqüentemente, a quem compete o ato de instaurar a instância disciplinar ou de arquivar o feito.**

Como a Lei nº 8.112, de 1990, nem sequer menciona em seu texto a expressão “juízo de admissibilidade”, em geral, na Administração Pública federal, é a lei orgânica, o estatuto ou o regimento interno específico de cada órgão que trata de competência para matéria

disciplinar, mas frequentemente o faz apenas identificando a autoridade competente para instaurar a instância disciplinar, nada esclarecendo sobre a competência que ora interessa, para exarar aquele ato cognitivo. Uma vez que é comum a competência instauradora atrair a competência para exarar o juízo de admissibilidade, visto este ser o ato de cognição da própria autoridade a favor da instauração da instância disciplinar ou do liminar arquivamento do feito, e, em consequência, também indicar a quem devem ser dirigidas as representações e denúncias, em geral, **aquela autoridade que a lei orgânica, o estatuto ou o regimento interno em cada órgão estabelece como competente para instaurar a instância disciplinar ou para arquivar o feito é a mesma a quem devem ser encaminhadas as notícias de supostas irregularidades que dão entrada no órgão e também é a mesma a quem incumbe, previamente a algum daqueles dois atos finais, emitir a decisão cognitiva do seu juízo de admissibilidade.** (grifou-se)

4.7. No mesmo rumo, Mauro Roberto Gomes de Mattos explica que (pg. 579): “*Por outro lado, o juízo de admissibilidade ficará sob a responsabilidade da Autoridade administrativa que for designada pela Lei Estatuto ou Regulamento*”.

4.8. Cabe ainda mencionar que as etapas que levam até o juízo de admissibilidade possuem uma natureza investigativa, sem uma finalidade punitiva em si mesmas. Nelas os atos são conduzidos e processados internamente, sob provocação ou de ofício, sob as características intrínsecas às atividades de cunho investigativo, quais sejam: o sigilo, a discricionariedade e a forma inquisitorial. Nesse sentido, oportuno apresentar a lógica de Mauro Roberto Gomes de Mattos ao referir-se à ausência de garantia do contraditório na fase de admissibilidade (pg. 578): “*Nesta fase não há o contraditório, por inexistir a acusação formal*”.

4.9. Consigne-se ainda que o próprio juízo final de admissão, como expressão das análises e investigações efetivadas, também se inclui como ato interno sem finalidade punitiva, ainda que ordinariamente reconhecido como uma decisão administrativa. A sua própria denominação indica que não se trata de uma decisão, mas sim, de um "juízo" quanto à possibilidade e necessidade da ação disciplinar.

4.10. Na verdade, o juízo de admissibilidade objetiva a apresentação de elementos suficientes de materialidade e autoria à autoridade instauradora, de modo a permitir um efetivo ato decisório com a finalidade de iniciar o processo disciplinar, ou, lado outro, evidenciar a necessidade de arquivamento da representação ou denúncia pela insuficiência destes elementos, ou mesmo, noutras situações, na formalização de TAC (lembrando que, muitas das vezes a competência de instauração recai sobre a própria autoridade que emite o juízo de admissibilidade).

4.11. Portanto, a característica delineada no parágrafo antecedente, somada à ausência de uma finalidade punitiva e de uma acusação formal, dentro da referida "fase de admissão" revelam a impropriedade de apresentação pedido de reconsideração para a situação apresentada, entendimento este que se passa a demonstrar nas linhas seguintes.

4.12. Preliminarmente há de se considerar que o pedido de reconsideração administrativo, apesar de se caracterizar como uma medida de insurgência voltada ao reexame de decisão, não se insere dentre as espécies de recursos administrativos, estando, portanto, afastado de uma qualificação que revele uma natureza jurídica recursal. Isso porque, partindo-se da premissa de que o ato de reconsideração deva ser executado pela mesma autoridade que proferiu a decisão, há de se concluir que o referido pedido não se submete a um duplo grau de apreciação administrativa, porquanto a reanálise não é submetida à apreciação de instância diversa e hierarquicamente superior, característica esta inerente aos recursos.

4.13. De outro lado, não é possível a utilização do pedido de reconsideração como substituto de um adequado e cabível recurso específico, com a finalidade, por exemplo, de anular uma decisão. Trata-se, pois, de uma medida autônoma de impugnação do ato administrativo (como direito potestativo da parte prejudicada), com vistas à busca de uma oportunidade de reexame a ser efetivado pela mesma autoridade responsável pela decisão proferida, não podendo, por exemplo, substituir um recurso hierárquico, ou mesmo ser confundido com uma representação, que pode ser feita junto aos órgãos de controle.

4.14. Após esta breve exposição conceitual acerca do pedido de reconsideração, cumpre manifestar o entendimento de que, sem afronta às garantias legais previstas no art. 56 da Lei nº 9.784/99⁷ e no art. 106, *caput*, da Lei nº 8.112/90⁸, e constitucionais, constantes no art. 5º, incs. XXXIV e LV da Constituição Federal⁹, os atos praticados na fase do juízo de admissibilidade, incluindo o seu ato decisório final de admissão da ação disciplinar ou arquivamento da denúncia ou representação, pela sua

própria essência, não comportam a utilização desta medida, como, por exemplo, as decisões de realização de diligências e de abertura de procedimentos investigativos (ainda que conhecidos pelo investigado, como é o caso do seu chamamento pessoal para coleta de depoimento acerca dos fatos).

4.15. Seguem as razões que afastam a utilização do pedido de reconsideração face ao juízo de admissibilidade:

a) Deve ser manejado contra decisões tomadas após o ato de instauração, ou seja, já no curso de processo administrativo contraditório.

b) Ausência de finalidade punitiva em relação ao procedimento constituído na fase de admissibilidade – Os atos decisórios desta etapa são caracterizados como simples atos instrumentais, que servem como subsídio para a futura tomada de decisão administrativa de instauração de processo.

c) Inexistência de uma acusação formal – Atos de natureza investigatória. Na verdade, a relação entre a Administração e o acusado se formaliza efetivamente a partir da notificação deste, após a instauração do processo.

d) Ausência de divulgação oficial da decisão de admissibilidade, uma vez que se trata de ato interno.

e) Inexistência de contraditório.

f) O devido processo legal resta prejudicado, tendo em vista que o juízo de admissibilidade não segue parâmetros processuais e procedimentais fixados em norma.

g) Interpretação que indica a ausência de lacuna normativa a permitir a aplicação do art. 56, § 1º da Lei nº 9.784/99⁷, posto que o juízo de admissibilidade apresenta decisões internas de cunho investigativo, tomadas anteriormente a uma acusação formal.

4.16. De qualquer maneira, em relação ao caso concreto apresentado, a permissão da realização de pedidos de reconsideração por terceiros, que não fazem parte de um potencial relação processual administrativa disciplinar, em situações de juízo de admissibilidade negativo (decisão de arquivamento), acabaria por desvirtuar a própria ferramenta recursal.

4.17. Não é demais ressaltar que o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico são ferramentas recursais aplicáveis durante o tempo de transcurso do processo no qual se encontra o ato que se pretende alterar, diferentemente do processo de revisão, que é o remédio jurídico aplicável a qualquer tempo, quando o processo já se encontra arquivado.

4.18. No que tange a um dos casos relatados na consulta encaminhada, cabe esclarecer que se trata uma situação *sui generis*, na qual o pedido de reconsideração foi utilizado por parte ilegítima. Na situação específica, uma empresa, posteriormente a denúncia de ato infracional de servidor, se voltou contra decisão de arquivamento do Corregedor da ANTT em sede de juízo admissional.

4.19. Em uma situação hipotética, verifica-se que o interesse e o direito a uma decisão de reconsideração se revelam somente em relação ao potencial acusado frente a uma decisão favorável à instauração de ação de responsabilização disciplinar. Assim, o inconformismo de um denunciante face à comunicação de uma decisão de arquivamento de sua denúncia em juízo de admissibilidade deve ser mitigado por via diversa daquela condicionada à reconsideração. Note-se, portanto, que o pedido de reconsideração está situado dentro do campo da ampla defesa do acusado, não cabendo a sua utilização por terceiros que não fazem parte da relação processual com a Administração.

4.20. Por fim, em relação a este ponto específico, cumpre reforçar que a sua utilização do pedido de reconsideração no plano disciplinar deve se restringir às decisões desfavoráveis ao acusado em processos punitivos contraditórios.

4.21. Superada a questão acerca da possibilidade do emprego do pedido de reconsideração no juízo de admissibilidade, cabe esclarecer outros pontos enfrentados na consulta.

4.22. Apenas a título de argumentação, supondo a viabilidade do emprego do pedido de reconsideração em sede juízo de admissibilidade, e cientes de que, em regra, os titulares de unidades de corregedoria atuam neste juízo por delegação de competência das autoridades máximas dos órgãos e

entidades aos quais se vinculam (pela descentralização de competências), podemos inferir que as decisões de admissibilidade destas autoridades não estão sujeitas a recurso pela via hierárquica, isso devido a um efeito análogo ao apresentado por Marcos Salles em sua explanação sobre a plausibilidade de recurso hierárquico em face de ato demissivo ministerial, que vem a prejudicar, inclusive, o próprio pedido de reconsideração (pg. 1872):

Uma questão que merece abordagem cautelosa - sobretudo porque já foi objeto de alternância do entendimento ao longo do tempo - é a plausibilidade de recurso hierárquico em face de ato demissivo ministerial, decorrente da delegação de competência do Presidente da República aos Ministros de Estado, por meio do Decreto no 3.035, de 27/04/99.

Para dirimir esta questão, necessário se faz iniciar a abordagem por uma visão ampla do Direito Administrativo como um todo, sem se deter na peculiaridade da processualística disciplinar. De forma geral, doutrinária e conceitualmente, descabe o reexame, por parte da superior autoridade delegante, das decisões delegadas, uma vez que não faz sentido a autoridade que delegou competência acerca da apreciação de determinada matéria venha a ser provocada a se manifestar sobre este assunto em grau recursal, de forma que o recurso hierárquico deve ser apreciado pela autoridade superior à delegante, conforme pontua a doutrina..

“(...) Se o ato fosse praticado pelo delegante, o recurso interposto contra ato seu seria apreciado por outra autoridade, certamente de nível hierárquico mais elevado. Mas como foi praticado pelo agente delegado, é preciso saber para qual autoridade deve dirigir-se eventual recurso. Por lógica, a autoridade julgadora do recurso deve ser a mesma que julgaria o ato se fosse praticado pelo delegante, pois que, afinal de contas, o delegado está agindo em nome próprio por autorização do delegante.” José dos Santos Carvalho Filho, “Processo Administrativo Federal”, pg. 118, Editora Lumen Juris, 2a edição, 2005

Partindo desta construção generalista do Direito Administrativo, ao se focar no tema em questão da instrumentalidade disciplinar, assume relevo o fato de que a autoridade delegante - qual seja, o Presidente da República - já é a mais alta em instância administrativa, inexistindo instância superior a se recorrer. Ora, aceitar a possibilidade de recurso hierárquico, para o Presidente da República, em face de decisão delegada a Ministro de Estado equivaleria tornar letra morta a vontade do Chefe do Poder Executivo federal - de não julgar processos disciplinares -, juridicamente expressa por meio de decreto, uma vez que os demitidos invariavelmente recorreriam da grave decisão expulsória. Este entendimento já havia sido encapado pelo Advocacia-Geral da União, acatando manifestação da Consultoria-Geral da União, por meio do Parecer no 52/2015/Decor/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, e posteriormente foi também adotado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em seu Parecer PGFN/Cojed no 890/2016, e por fim reiterado no Parecer PGFN/Cojed no 293/2017. Inevitável admitir, como consequência deste entendimento, que, por um lado, se restringe a possibilidade de recurso hierárquico, da decisão ministerial, dirigido ao Presidente da República, sem atingir, de outro lado, a possibilidade de apresentação de pedido de reconsideração a esta própria autoridade delegada.

Parecer no 52/2015/Decor/CGU/AGU: “15. Conclui-se, portanto, que o recurso eventualmente interposto contra decisão de demissão não deve ser remetido à Presidência da República, eis que, julgado o PAD por delegação, o Ministro de Estado decide com poderes de autoridade máxima do Poder Executivo Federal. Não cabe, portanto, falar em recurso hierárquico, pois não há autoridade superior àquela que delegou os poderes de julgamento e devolver o processo à autoridade delegante representaria a inutilização do próprio instituto da delegação.”

Parecer PGFN/Cojed no 890/2016: “16. Pois bem, no presente caso, o Ministro de Estado da Fazenda, ao reconhecer a prática de ato de improbidade administrativa, (...) atuou por meio de delegação em nome do Presidente da República, com fulcro no Decreto no 3.035/99. Sendo assim, considerando que o recurso no âmbito administrativo disciplinar é dirigido à autoridade imediatamente superior à que tiver proferido a decisão, conforme expressa previsão na lei acima mencionada, mostra-se incabível a interposição de recurso hierárquico contra a decisão ora recorrida, uma vez que inexistente autoridade superior ao Presidente da República no plano hierárquico-administrativo.

17. Este foi o entendimento adotado no âmbito da Consultoria-Geral da União, no Parecer no 52/2015/DECOR/CGU/AGU, que tratou de sanar divergência até então ainda existente no âmbito do Executivo Federal, afirmando que ‘compete privativamente aos Ministros de Estado o exercício da competência delegada pelo art. 1o do Decreto 3.035/99, sendo indevida, portanto, a remessa, para a Presidência da República, dos recursos hierárquicos interpostos contra as decisões proferidas em PADs com base na competência referida’.

18. Nesse passo, cabe, ainda, destacar que, a admissão da interposição de recurso hierárquico ao Presidente da República iria de encontro a própria finalidade pretendida com o ato de delegação, qual seja, a descentralização administrativa. (...)”

Parecer PGFN/Cojed no 293/2017: “Ementa: Recurso hierárquico contra ato do Sr. Ministro da Fazenda. Pleito de servidor de reforma da decisão. Proposta de não conhecimento, por inexistência de previsão legal atinente ao caso.”

Analogamente, a subdelegação operada por força do inciso II do § 3º do art. 1º do Decreto no 3.035, de 27 de abril de 1999, única e exclusiva no Poder Executivo federal, do Ministro de Estado da Economia para o respectivo Secretário-Executivo, aceita apenas, em caso de decisão emanada por esta segunda autoridade, a formulação de pedido de reconsideração a ela própria e impede a apresentação de recurso hierárquico ao titular da Pasta e ao Presidente da República.

4.23. Como se vê, o próprio caso trazido à baila pela ANTT, sob uma perspectiva análoga ao exemplo anteriormente descrito, traz uma concepção de que a utilização da via recursal hierárquica em uma situação derivada de um indeferimento de pedido de reconsideração (ou seja, com recurso dirigido à Diretoria Colegiada), também alcançaria o Presidente da República, representando, como bem disse a AGU em seu parecer, em uma inutilização do próprio instituto da delegação.

4.24. Noutro giro, por ser questão também levantada na consulta, vale menção ao fato de que a Direção Colegiada da ANTT, como órgão máximo da Agência, possui poder correccional originário decisório sobre a fase de admissibilidade, bem como para avocar para si caso disciplinar interno (preservando assim o poder punitivo de sua titularidade), ressalvando, todavia, que, dentro da atual concepção administrativa de controle, este poder deve ser refreado pela necessidade de independência de atuação de sua unidade interna de correição, como parte integrante do SisCor, bem como pela própria atuação condicionada da CGU no exercício de suas funções e atribuições, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Correição.

4.25. Importa consignar ainda que inexistente subordinação hierárquica das unidades de correição no âmbito federal em relação a esta Corregedoria-Geral da União, uma vez que são partes integrantes dos próprios órgãos e entidades aos quais se vinculam, ainda que possuam maior autonomia e independência em relação aos demais órgãos e unidades internas, face a sua função extremamente sensível. Outrossim, é de bom tom esclarecer que cabe à CGU, por meio da sua Corregedoria-Geral da União (como Órgão Central do Sistema), coordenar as atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do Sistema de Correição, prestando auxílio e orientação, dentre outras medidas de apoio, avaliação, capacitação e controle (cf. art. 4º do Decreto nº 5.480/2005).

4.26. Por fim, no que tange à competência de avocação da CGU para a instauração e apuração de procedimentos disciplinares, mencionada na consulta, há de se esclarecer que o exercício deste poder, condicionado ao preenchimento de requisitos específicos constantes em norma (art. 53 da IN CGU nº 14/2018), não mantém relação com o poder hierárquico, mas sim, com o próprio mister de atuação no controle das atividades correccionais.

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante de todo o exposto, e considerando que os questionamentos da consulente foram respondidos na presente análise, submete-se o presente entendimento à consideração superior da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.

[1] **Lei nº 9.784/1999**

Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

[2] **Resolução ANTT 5.886/2020**

Art. 20. Compete à Corregedoria, na qualidade de autoridade instauradora dos processos e procedimentos de que trata esta Resolução, praticar os atos referentes à sua admissibilidade, instauração, prorrogação, sobrestamento, nomeação e substituição de membros de comissões, encaminhamento dos autos para julgamento, arquivamento do feito, celebração de TAC, solicitação de registro de penalidades nos assentamentos funcionais, apreciação de solicitações das comissões processantes e de autoridades externas, além de observar as competências e atribuições já definidas no Regimento Interno da ANTT.

[3] **Resolução ANTT 5.886/2020**

Art. 20. Compete à Corregedoria, na qualidade de autoridade instauradora dos processos e procedimentos de que trata esta Resolução, praticar os atos referentes à sua admissibilidade, instauração, prorrogação, sobrestamento, nomeação e substituição de membros de comissões, encaminhamento dos autos para julgamento, arquivamento do feito, celebração de TAC, solicitação de registro de penalidades nos assentamentos funcionais, apreciação de solicitações das comissões processantes e de autoridades externas, além de observar as competências e atribuições já definidas no Regimento Interno da ANTT.

Art. 23. Compete à Diretoria da ANTT o julgamento dos procedimentos e processos de que trata esta Resolução e a aplicação das penalidades de advertência e suspensão de até 30 (trinta) dias e, ao Ministro de Estado à qual a ANTT está vinculada, a aplicação das penalidades de suspensão superior a 30 (trinta) dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade do servidor público apenado, nos termos da Lei no 8.112, de 1990, e do Decreto no 3.035, de 1999, e legislação correlata.

Art. 29. O juízo de admissibilidade é ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correccional, conforme previsto nos arts. 25 e 26.

Parágrafo único. Caso sejam identificados indícios de irregularidade com repercussão não correccional, a matéria deverá ser encaminhada à autoridade competente para a respectiva apuração, independentemente da decisão adotada no juízo de admissibilidade.

Art. 30. As denúncias, as representações ou as informações que no□ciem a ocorrência de suposta infração correccional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento correccional cabível.

§ 1º Para subsidiar o juízo de admissibilidade, a Corregedoria poderá se valer dos meios de prova de que trata o Capítulo II do Título III desta Resolução..

§ 2º A denúncia ou representação que não contiver os indícios mínimos que possibilitem sua apuração será motivadamente arquivada.

[4] **RI ANTT - Resolução 5.888/2020 ANTT**

Art. 7º A ANTT tem a seguinte estrutura organizacional:

(...)

§3º A Ouvidoria, a Corregedoria, a Procuradoria Federal junto à ANTT, a Auditoria Interna e a Secretaria Executiva da Comissão de Ética da ANTT atuarão com independência no exercício de suas atribuições.

[5] **Decreto nº 5.480/2005**

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

§ 2º As unidades setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do Órgão Central do Sistema de Correição.

[6] **IN CGU nº 14/2018**

Art. 53. Os procedimentos disciplinares poderão ser diretamente instaurados ou avocados, a qualquer tempo, em razão de:

- I - omissão da autoridade responsável;
- II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;
- III - complexidade e relevância da matéria;
- IV - autoridade envolvida; ou
- V - envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade.

[7] **Lei nº 9.784/99**

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

[8] **Lei nº 8.112/90**

Art. 106. Cabe pedido de reconsideração à autoridade que houver expedido o ato ou proferido a primeira decisão, não podendo ser renovado.

[9] **Constituição Federal**

Art 5º [...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;



Documento assinado eletronicamente por **JULIANO REGIS COSTA PIRES, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 21/07/2022, às 15:48, 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 2445837 e o código CRC B45F6DCF



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

Aprovo a Nota Técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG.

Ao Senhor Corregedor-Geral da União, para apreciação.



Documento assinado eletronicamente por **AMANDA CERQUEIRA DE MORAES, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 21/07/2022, às 18:38, 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 2447940 e o código CRC F79D1E50

Referência: Processo nº 00190.105327/2022-09

SEI nº 2447940



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG aprovada pelo Despacho CGUNE (2447940).

Remeta-se os autos à COPIS para providências de resposta à consulente.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 22/07/2022, às 10:50, 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 2448374 e o código CRC 03F7CC26

Referência: Processo nº 00190.105327/2022-09

SEI nº 2448374