



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 1818/2023/CGUNE/DICOR/CRG

#### **PROCESSO Nº 00106.012294/2023-39**

INTERESSADO: Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Da impossibilidade de aplicação dos efeitos do art. 172, da Lei nº 8.112/90 em razão de instauração de Investigação Preliminar Sumária-IPS.

#### **2. REFERÊNCIAS**

2.1. Parecer nº 139/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2.2. Portaria Normativa CGU nº 27, de 2022.

2.3. Manual de PAD da CGU<sup>[1]</sup>.

#### **3. ANÁLISE**

3.1. Trata-se de consulta apresentada por associação nacional de servidores por meio da qual é solicitada, em linhas gerais, a consolidação de entendimento por esta Corregedoria-Geral da União - CRG a respeito da aplicação dos efeitos do art. 172, da Lei nº 8.112/90, na hipótese de instauração de Investigação Preliminar Sumária.

3.2. No citado artigo é estabelecida situação de impedimento de exoneração a pedido ou de concessão de aposentadoria voluntária ao servidor que responde a processo disciplinar. Segue redação do artigo:

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.

3.3. Da leitura do artigo, entende-se que tal impedimento se refere a atos cuja concessão são de interesse exclusivo do servidor público, não havendo limitações ao estabelecimento de outros impedimentos cujo momento da concessão ocorra no interesse na Administração, tal qual gozo de férias, licenças para capacitação entre outros, conforme consta no Manual de PAD da CGU:

A comissão também deverá comunicar a notificação prévia ao titular da unidade de lotação do acusado e à unidade de Recursos Humanos a qual estiver vinculado, em atendimento ao art. 172 da Lei nº 8.112/90, fato que impossibilitará sua aposentadoria e exoneração voluntárias. Além disso, férias, deslocamentos, remoção, licenças e afastamentos, também podem impactar negativamente no desenvolvimento dos trabalhos apuratórios das comissões, sendo possível, de forma justificada, suspender a fruição ou indeferir os pedidos relacionados a tais benefícios<sup>[2]</sup>.

3.4. Entretanto, apesar de a previsão do art. 172 estabelecer de um modo genérico o seu âmbito aplicação, descrevendo a expressão "responder a processo disciplinar", sem definir para quais tipos de processo seria aplicável, há que se verificar que a própria Lei nº 8.112/90 normatiza apenas os processos de natureza sancionatória, tais quais o Processo Administrativo Disciplinar-PAD e a Sindicância Acusatória-SINAC.

3.5. Os procedimentos investigativos, tal qual a Investigação Preliminar Sumária-IPS, possuem previsão apenas em legislação regulamentar, no caso a Portaria Normativa CGU nº 27, de 2022, na qual não há qualquer previsão expressa de aplicação dos efeitos do referido art. 172 na hipótese de instauração deste tipo de procedimento.

3.6. Aliás, a menção existente ao art. 172 da Lei nº 8.112/90 na Portaria Normativa CGU nº 27,

de 2022, ocorre apenas ao tratar do PAD, conforme consta no art. 77, segundo o qual:

Art. 77. O acusado deverá ser notificado pela comissão sobre a instauração do PAD, sendo-lhe facultado o direito de acompanhar todos os atos instrutórios, pessoalmente ou por meio de procurador.

§ 1º O acusado que se encontrar em local incerto e não sabido deverá ser notificado da instauração do PAD por edital publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação na localidade do último domicílio conhecido.

§ 2º A comissão de PAD deverá comunicar a unidade de recursos humanos tão logo realize a notificação prévia do acusado, **a fim de que seja observado o disposto no art. 172 da Lei nº 8.112, de 1990. (grifou-se)**

3.7. Diante do contido no citado § 2º, do art. 77, que atribui apenas à Comissão de PAD a obrigação de comunicar o setor de RH para fins de observância do art. 172, da Lei nº 8.112/90, e da omissão sobre o tema ao tratar da IPS, é possível deduzir o entendimento de que referido instituto possui aplicação somente no caso de instauração dos processos sancionatórios.

3.8. Aliás, destaca-se que apesar desta norma prever a obrigatoriedade de comunicação da instauração de PAD ao setor de recursos humanos, não há vedação para que as normas internas destes setores estabeleçam rotinas de consultar as unidade de correição a respeito da existência de processos acusatórios em curso em face de servidores que venham a solicitar exoneração ou aposentadoria.

3.9. Avançando na fundamentação, é sabido que ao processo disciplinar é aplicado o princípio da presunção de inocência ou de não culpabilidade, de modo que não deve o acusado sofrer qualquer tipo de restrição de direitos enquanto não julgado o respectivo processo, salvo em situações excepcionais. Sobre o assunto, destaca-se o trecho do Manual de PAD da CGU:

O princípio da presunção de inocência, consagrado no art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal, estabelece que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. Por reflexo desse princípio, durante o processo disciplinar e enquanto não houver decisão final condenatória, o acusado/indiciado deve ser considerado inocente. O ônus de provar a responsabilidade é da Administração.

Em razão desse princípio não se pode tratar o acusado como condenado, impondo restrições descabidas, ou **sem previsão legal**<sup>[3]</sup>. (grifou-se)

3.10. Dentre as exceções previstas em lei, é destacado no referido Manual o art. 147, da Lei nº 8.112/90, que trata do afastamento cautelar, e o já citado art. 172, da mesma, referente ao impedimento para a exoneração a pedido ou aposentadoria voluntária, ambos da aplicáveis, nos termos expressos da legislação, no caso de instauração de processo disciplinar.

3.11. De acordo com a doutrina, as normas que estabelecem exceções devem sempre ser interpretadas de modo restrito. Sobre o assunto, citam-se as lições de Tércio Sampaio Ferraz Júnior:

Assim, por exemplo, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente. O mesmo se diga para normas excepcionais: uma exceção deve sofrer interpretação restritiva. No primeiro caso, o *telos* protegido é postulado como de tal importância para a ordem jurídica em sua totalidade que, se limitado por lei, esta deve conter, em seu espírito (*mens legis*), antes o objetivo de assegurar o bem-estar geral sem nunca ferir o direito fundamental que a constituição agasalha. No segundo, argumenta-se que uma exceção é, por si, uma restrição que só deve valer para os casos excepcionais. Ir além é contrariar sua natureza<sup>[4]</sup>.

3.12. Deste modo, estabelecendo a Lei nº 8.112/90 situações excepcionais que limitam o exercício de direitos dos servidores públicos enquanto ainda em curso processo disciplinar, esta expressão referente ao "processo disciplinar" deve ser feita de modo restritivo, a fim de abranger apenas as hipóteses de processos previstos na respectiva lei e que permitam o respectivo contraditório por parte dos servidores investigados.

3.13. Além disso, é necessário considerar que a IPS possui finalidade de obter elementos de materialidade e autoria suficientes para permitir a instauração de PAD. Aliás, o entendimento desta CRG é de que o PAD pode ser instaurado sem a existência de prévio processo investigativo, desde que presentes os elementos de autoria e materialidade. Cite-se a redação do art. 40 da Portaria Normativa CGU nº 27, de 2022:

Art. 40. A Investigação Preliminar Sumária - IPS constitui procedimento investigativo de caráter

preparatório no âmbito correccional, não contraditório e não punitivo, de acesso restrito, que objetiva a coleta de elementos de informação para a análise acerca da existência dos elementos de autoria e materialidade relevantes para a instauração de processo correccional.

3.14. Portanto, se a decisão da autoridade foi pela instauração de IPS, é possível concluir que não havia segurança suficiente em relação à presença dos citados elementos, carecendo, destarte, de maior investigação.

3.15. Assim sendo, considera-se açodada a imposição das restrições previstas no art. 172 ao investigado referente ao qual ainda não se possui uma convicção quanto à existência de elementos mínimos sobre a autoria ou materialidade.

3.16. Aliás, na maioria dos casos, a manutenção do sigilo sobre a existência da IPS, inclusive em relação aos próprios investigados, é fundamental para a colheita dos elementos de informação, sendo que a comunicação ao setor de pessoal sobre a instauração do procedimento pode vir a representar prejuízos à própria investigação, na medida em que eventual impedimento a pedido de exoneração ou aposentadoria terá que ser devidamente motivado.

3.17. Também, há que se destacar que a ocorrência de eventual exoneração do cargo efetivo não irá provocar qualquer impedimento para posterior aplicação da pena de demissão, caso reconhecida a ocorrência de algum dos ilícitos previstos no art. 132, da Lei nº 8.112/90.

3.18. Este é o entendimento já consolidado na Administração Federal, não podendo a exoneração representar uma alternativa para que o servidor faltoso se desonere de qualquer sanção disciplinar. Sobre o assunto, importante destacar a ementa do PARECER Nº 02/2018/ CPPAD/DECOR/CGU/AGU , aprovado pelo Despacho nº 689/2018/GAB/CGU/AGU, de 30/08/18:

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EXONERAÇÃO DE SERVIDOR A PEDIDO ANTERIOR À CONCLUSÃO DO PAD. CONTINUIDADE DO APURATÓRIO. POSSIBILIDADE. PENALIDADE. ANOTAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS FUNCIONAIS. NOVO ENTENDIMENTO. EFEITO PROSPECTIVO.

1 - Ainda que o servidor tenha pedido exoneração do cargo, deve-se proceder a apuração dos fatos tido por irregulares, por intermédio dos procedimentos disciplinares competentes, procedendo-se, inclusive, o julgamento definitivo, com a publicação da respectiva portaria, de modo que eventual penalidade nestes casos será anotada nos assentamentos funcionais em razão dos demais efeitos decorrentes da pena.

2 – A Administração Federal poderá recusar o pedido de exoneração quando em apuração os fatos irregulares praticados pelo servidor(art. 172, da Lei nº 8.112/90)ou, se já exonerado, anular o referido ato, se ficar definido que o pedido desta visava afastar a aplicação de eventual penalidade, pois se entende que o ato de exoneração é eivado de nulidade, sendo cabível a sua anulação e a respectiva punição do servidor, respeitado o devido processo legal.

3 – Atribuição de efeito prospectivo do novo entendimento jurídico, a teor do art. 2º, parágrafo único, inciso XIII da Lei nº 9.784, de 1999.

3.19. Recentemente, a Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União tratou novamente do assunto junto ao Parecer nº 00139/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00099/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, segundo o qual:

Ou seja, não há nenhuma dúvida de que o servidor que pede exoneração pode seim ser posteriormente demitido e tal pena deve ser registrada pela Administração e ter as consequências que a lei prevê, notadamente impedir o retorno imediato a outros cargos públicos e, dependendo dos motivos, a indisponibilidade dos bens e a obrigação de ressarcir ao erário (art. 136 da Lei 8.112/90).

Contudo, a decisão exarada pela autoridade que aplicou a pena não precisa ser ajustada na espécie, pois ela está hígida e completa. A pena é de fato a demissão. Não há necessidade de uma decisão formal de conversão da exoneração em demissão. Cabe ao órgão de pessoal do servidor substituir o registro de exoneração por um registro de demissão. Caso o "sistema" não permita isso, pode ser feito um segundo registro de demissão nos s assentamentos do servidor com base na publicação da pena, de maneira que tal registro possa ser lido por uma outra autoridade nomeante, caso tal ex-servidor tente voltar ao serviço público. De qualquer modo, essa parte burocrática do registro nos sistemas informatizados não é jurídica e não compete a esta CONJUR resolver.

3.20. Ainda, no que tange à concessão de aposentadoria e à exoneração de servidores comissionados, a legislação foi ainda mais expressa, ao prever hipóteses específicas de sanção expulsiva, devendo-se aplicar nestes casos a pena de cassação de aposentadoria e destituição em conversão à

exoneração, respectivamente, não havendo que se falar em prejuízos nas respectivas concessões antes do encerramento do processo disciplinar.

3.21. A propósito, a própria CGU possui enunciado do ano de 2011, em que define o cabimento de instauração de procedimento disciplinar em casos de ex-servidores comissionados e de ex-servidores efetivos, sejam estes exonerados ou aposentados, senão vejamos:

ENUNCIADO CGU N.º 02 (Publicado no DOU de 05/05/2011, Seção 01, p. 22)

EX-SERVIDOR. APURAÇÃO.

A aposentadoria, a demissão, a exoneração de cargo efetivo ou em comissão e a destituição do cargo em comissão não obstam a instauração de procedimento disciplinar visando à apuração de irregularidade verificada quando do exercício da função ou cargo público.

3.22. Por fim, diante da aplicação dos mesmos fundamentos jurídicos, é possível considerar que entendimento semelhante deve ser aplicado ao afastamento cautelar previsto no art. 147 da Lei n.º 8.112/90, exigindo-se a instauração de processo disciplinar sancionatório para a aplicação da medida, sem prejuízo da imposição de outras medidas cautelares, como previsto no art. 45, da Lei n.º 9.784/99.

## 4. CONCLUSÃO

4.1. Diante do exposto, conclui-se:

- a) A instauração de Investigação Preliminar Sumária - IPS ou outro procedimento investigativo não possui aptidão de gerar os efeitos previstos no art. 172 da Lei n.º 8.112/90, os quais incidem apenas com a instauração de processos disciplinares de cunho sancionatório.
- b) Entendimento semelhante deve ser adotado ao afastamento cautelar previsto no art. 147 da Lei n.º 8.112/90, exigindo-se a instauração de processo disciplinar sancionatório para a aplicação da medida, sem prejuízo da imposição de outras medidas cautelares, como previsto no art. 45, da Lei n.º 9.784/99.
- c) Nos termos do Parecer n.º 00139/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n.º 00099/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, a exoneração de servidor efetivo não impede a posterior aplicação da pena de demissão.

4.2. Por fim, encaminhe-se a presente Nota Técnica à consideração superior da Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

[1] Acessível em <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-agentes-publicos/manual-pad-2022.pdf>.

[2] Manual de PAD da CGU, p. 123.

[3] Manual de PAD da CGU, p. 16/17.

[4] FERRAZ Junior, Tercio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito, Técnica, Decisão, Dominação, 4ª ed., rev., amp. São Paulo : Atlas, 2003, p. 296.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO WAHL GOEDERT**, **Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 28/06/2023, às 18:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto n.º 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2834725 e o código CRC 42A2D447



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 1818/2023/CGUNE/DICOR/CRG (2834725).
2. Encaminhe-se ao Senhor Corregedor-Geral da União, para apreciação e, em caso de concordância, remessa dos autos ao Interlocutor da CRG, para envio de resposta ao requerente.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, em 29/06/2023, às 10:02, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2862697 e o código CRC 836B6925

**Referência:** Processo nº 00106.012294/2023-39

SEI nº 2862697



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica N° 1818/2023/CGUNE/DICOR/CRG (2834725), aprovada pelo Despacho DICOR 2862697.
2. Encaminhem-se os autos ao Interlocutor CRG, para análise e providências cabíveis.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO WAGNER DE ARAÚJO**, Corregedor-Geral da União, em 26/07/2023, às 10:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto n° 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2863255 e o código CRC 6E54912B

**Referência:** Processo n° 00106.012294/2023-39

SEI n° 2863255