



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 3803/2023/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.103659/2023-21

INTERESSADO: Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)

1. ASSUNTO

1.1. Demissão de empregado público celetista por "ato de improbidade", nos termos do art. 482 da CLT.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Constituição da República Federativa do Brasil.

2.2. Decreto-Lei nº 5.452, de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de consulta sobre a demissão de empregado público celetista por "ato de improbidade", nos termos do art. 482 da CLT. A consulente perquire, em síntese, se, para a concretização da demissão, é necessária a vinculação entre a conduta do empregado acusado e as condutas ímprobas tipificadas na Lei nº 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

4. ANÁLISE

4.1. **O "ato de improbidade" previsto no art. 482, a, da CLT e a "improbidade administrativa" prevista no art. 37, § 4º, da CF e na LIA**

4.1.1. A Constituição de 1988 foi a primeira Carta a trazer, expressamente, o conceito de "improbidade administrativa", pois é nela (art. 37, § 4º) que o termo aparece pela primeira vez em nosso ordenamento constitucional – Constituições anteriores já previam punições para o agente público que abusasse de suas funções ou se valesse delas para obter enriquecimento ilícito, mas não utilizaram, em momento algum, o termo "improbidade" em relação à Administração Pública.

4.1.2. Todavia, a CF/88 não estabeleceu um conteúdo específico para tal conceito de "improbidade administrativa", deixando ao legislador e aos intérpretes a tarefa de delimitá-lo. Nesse contexto, "probidade administrativa" é definida pelo Supremo Tribunal Federal como "*o mais importante conteúdo do princípio da moralidade pública*"^[1], de maneira que sua violação – o ato de improbidade administrativa – "*é um ato ilícito civil qualificado – 'ilegalidade qualificada pela prática de corrupção' – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade*"^[2]. Na mesma linha, a Lei nº 8.429, de 1992 (LIA) dividiu as condutas desonestas em três grupos – as que importam enriquecimento ilícito do agente desonesto, as que causam prejuízo econômico ao patrimônio público e as que atentam gravemente contra os princípios administrativos –, impondo-lhes como consequência sanções bastante gravosas, inclusive em patamar superior ao previsto originalmente na CF (ressarcimento do dano; perda dos valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; proibição de contratar com o poder público e receber incentivos e subsídios; e multa).

4.1.3. Assim, pode-se concluir, de forma parcial, que o conceito de "improbidade administrativa", no âmbito da Administração Pública, como ato ofensivo ao patrimônio público e social, somente foi cunhado de forma completa entre o final da década de 1980 (com a CF) e o início dos anos 1990 (com a LIA).

4.1.4. Em sentido oposto, o ordenamento trabalhista, desde a redação originária da CLT (Decreto-Lei nº 5.452, de 1943), conta com previsão expressa do instituto do "ato de improbidade", como fator que

constitui justa causa para a rescisão do contrato de trabalho pelo empregador (art. 482). Entretanto, tal previsão da legislação trabalhista – repita-se, datada de 1943 – teve como objeto apenas as relações trabalhistas privadas (a legislação trabalhista comum somente foi inserida de forma sistemática no âmbito da Administração Pública em 1953, por meio da Lei nº 1.890^[3]).

4.1.5. Assim, tem-se a segunda conclusão parcial: os institutos do "ato de improbidade", previsto na CLT como justa causa para a demissão, e o "ato de improbidade administrativa", definido na LIA com fundamento no art. 37, § 4º, da CF, são institutos diversos, criados em nosso ordenamento jurídico para aplicação em âmbitos e relações jurídicas distintas. Essa conclusão não significa que empregados celetistas que tenham relação de emprego com a Administração Pública (nas empresas estatais, por exemplo) estão isentos de responsabilização por improbidade administrativa, nos termos da LIA – pensar assim significaria contrariar texto expresso da Lei, segundo o qual as sanções nela previstas se aplicam aos atos ímprobos cometidos por qualquer agente público, assim entendido "*o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei*" (art. 2º, *caput*, destacou-se). Quer-se dizer com isso, apenas, que a definição para o "ato de improbidade" previsto no art. 482, *a*, da CLT deve ser buscada mais na doutrina e jurisprudência trabalhistas do que na legislação, doutrina e jurisprudência administrativistas.

4.2. A definição de "ato de improbidade" na seara trabalhista

4.2.1. Na seara do Direito do Trabalho, predomina a visão de que o "ato de improbidade" que sujeita o empregado à penalidade de demissão por justa causa independe de tipificação em lei específica – o que faz bastante sentido, diante da natureza das relações estabelecidas entre empregado e empregador –, estando ligado apenas à ideia de "desonestidade", "conduta desonesta", "comportamento indevido qualificado pela desonestidade" e de "vantagem indevida e danos patrimoniais". Nesse sentido, Maurício Godinho Delgado^[4] apresenta as seguintes lições:

Ato de improbidade (alínea "a"). Trata-se de conduta faltosa obreira que provoque dano ao patrimônio empresarial ou de terceiro, em função de comportamento vinculado ao contrato de trabalho, com o objetivo de alcançar vantagem para si ou para outrem. O ato de improbidade, embora seja também mau procedimento, afrontando a moral genérica imperante na vida social, tem a particularidade, segundo a ótica justralhista, de afetar o patrimônio de alguém, em especial do empregador, visando, irregularmente, a obtenção de vantagens para o obreiro ou a quem este favorecer.

Aponta, desse modo, Wagner Giglio que a jurisprudência, inicialmente, e a doutrina, em seguida, reservaram "o conceito trabalhista de improbidade, por exclusão, somente para as manifestações desonestas do empregado que constituam atentado ao patrimônio ou, mais exatamente, a bens materiais".

Esclareça-se que pode ocorrer ato de improbidade, vinculado ao contrato de emprego, mas que importe em prejuízo a patrimônio de terceiro, e não exatamente, pelo menos de modo imediato, do empregador. Isso não descaracteriza a infração, mormente por se saber que o empregador será responsável perante tal terceiro pelos atos cometidos por seus empregados, no contexto do cumprimento do contrato.

4.2.2. Na mesma linha, Carla Teresa Martins Romar^[5] define a improbidade na seara trabalhista "*como qualquer ato lesivo ao patrimônio do empregador ou de terceiro relacionado com o trabalho*"; Carlos Henrique Bezerra Leite^[6] o trata como "*o ato desonesto praticado pelo empregado contra o patrimônio do empregador, ou de terceiro, relacionado com o trabalho*", citando julgado de Tribunal Regional do Trabalho que considerou ato de improbidade a conduta de empregada que se valeu de atestados médicos falsos para justificar sucessivas ausências ao trabalho, tendo em vista que, "*quando um funcionário abusa da confiança do empregador, agindo com desonestidade ou má-fé, cometendo um furto ou uma fraude – como adulteração de documentos –, por exemplo, essa ação caracteriza improbidade*".

4.2.3. Moyses Simão Snifer^[7] acrescenta novo elemento à discussão, ao ponderar que configura ato de improbidade "*qualquer ação ou omissão dolosa que revele desonestidade do empregado, com o objetivo de obter vantagem para si ou para outrem no âmbito da relação de trabalho, independentemente do resultado econômico da conduta*" (destacou-se). Afinal, ainda segundo o autor, "*para a caracterização dessa falta grave autorizadora do rompimento do contrato de trabalho sem ônus para o empregador, afigura-se desnecessário que o ato faltoso resulte na ocorrência de algum prejuízo de ordem material, pois para sua configuração basta o rompimento da relação de confiança que deve permear a relação de*

emprego". Nesse sentido, Gabriel Saad^[8] apresenta didáticas considerações: "*Já acompanhamos Dorval Lacerda no entendimento de que o ato de improbidade corresponde, sempre, a uma lesão ao patrimônio do empregador. Hoje, pensamos diferente. O ato de improbidade pode ser praticado fora do ambiente de trabalho e criar uma situação em que o empregador perde a confiança no empregado*".

4.2.4. Portanto, pode-se concluir que, no ordenamento jurídico trabalhista, a improbidade corresponde a conceito mais genérico, que envolva os elementos de desonestidade, quebra de confiança, má-fé, fraude, dano patrimonial ao empregador ou a terceiros e tentativa, pelo empregado, de obtenção de vantagem indevida, além de outros conceitos correlatos. Assim, o ato de improbidade previsto no art. 482 da CLT tem aplicação e conceito independentes da configuração da improbidade administrativa, nos termos do ordenamento jurídico-administrativo. De forma mais específica, pode-se dizer, em relação à atuação do empregado público, que a improbidade administrativa está contida na improbidade prevista na CLT, mas não é seu sinônimo.

4.2.5. Assim, a conclusão mais adequada ao raciocínio é a seguinte: quanto à atuação do empregado público, todo ato tipificado como improbidade administrativa na legislação administrativista (fala-se muito na Lei nº 8.429, mas é de se lembrar também da tipificação contida na Lei nº 12.813, de 2013 – Lei de Conflito de Interesses) deve ensejar demissão por justa causa, nos termos do art. 482, a, da CLT, mas o "ato de improbidade" previsto na referida lei trabalhista não se resume aos atos de improbidade administrativa previstos na legislação administrativista, podendo abarcar também quaisquer outros atos desleais que envolvam um ou alguns dos elementos elencados no parágrafo anterior.

4.2.6. Diante de tal cenário, conclui-se que os empregados públicos, detentores de vínculo trabalhista com a Administração Pública, nos termos da CLT, estão sujeitos à responsabilização, tanto pela improbidade administrativa (respondendo à Lei nº 8.429, de 1992), como pela improbidade "trabalhista", sujeitando-se, em qualquer dos casos, à demissão por justa causa, nos termos do art. 482, a, da CLT.

4.3. **A necessária cautela na aplicação do raciocínio até aqui exposto**

4.3.1. É pacífico que, no exercício do Poder Disciplinar, a Administração Pública possui margem de discricionariedade em relação à tipificação das condutas, ou, em outras palavras, ao enquadramento da conduta praticada pelo agente público a um dos tipos (geralmente abertos) que configuram infração disciplinar. Também é discricionária a dosimetria de algumas sanções, de modo que a gravidade concreta de uma conduta abstratamente punível com advertência, por exemplo, pode autorizar a aplicação da penalidade de suspensão. Por outro lado, a Administração Pública não possui qualquer margem de escolha quanto à aplicação da penalidade de demissão, quando configurada a ocorrência de infração disciplinar de natureza grave. Assim, enquadrada uma conduta em um tipo para o qual a legislação prevê a aplicação de sanção expulsiva, a Administração Pública não pode valer-se da proporcionalidade, da razoabilidade, da ausência de gravidade concreta, dos antecedentes funcionais do agente ou de qualquer outro conceito jurídico indeterminado para deixar de aplicar a penalidade máxima. Tal entendimento é válido tanto para os servidores públicos estatutários regidos pela Lei nº 8.112, de 1990 (Súmula nº 650, do Superior Tribunal de Justiça^[9]), como para os empregados públicos de vínculo celetista (Nota Técnica nº 1392/2021/CGUNE/CRG^[10]).

4.3.2. Isso leva a um necessário dever de cautela dos agentes responsáveis pela atividade correcional, ao realizar o enquadramento de conduta imputada a empregado público em qualquer dos tipos previstos no art. 482, da CLT, pois, uma vez realizada a subsunção dos fatos a essa norma, é imperiosa a aplicação de dispensa por justa causa. Nesse sentido, a mencionada Nota Técnica 1392/2021 alerta, em raciocínio plenamente aplicável à caracterização do ato de improbidade:

Levando em conta que a demissão por justa causa constitui medida de exceção de resolução da relação empregatícia, é necessário maior cuidado pelo empregador na análise dos fatos, circunstâncias e provas coligidas, aplicando-se o enquadramento da conduta à previsão legal de incontinência de conduta quando não restarem dúvidas quanto à falta praticada, seja de forma dolosa ou culposamente grave, que faça desaparecer a confiança e a boa-fé inerentes ao contrato de trabalho, inviabilizando-se, por conseguinte, o prosseguimento da relação empregatícia.

4.3.3. Não bastasse isso, o dever de cautela na aplicação concreta da tese defendida na presente manifestação também é reforçado pela jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho (TST), segundo a qual, se a demissão por justa causa baseada em ato de improbidade for posteriormente desconstituída por decisão judicial, tem-se hipótese de dano moral *in re ipsa* (presumido, independente de comprovação na

situação concreta) causado ao trabalhador, de forma tal que uma açodada e indevida demissão por ato de improbidade, resultante de um enquadramento indevido de uma conduta menos gravosa, pode gerar grave prejuízo à Administração Pública, não apenas pela reintegração do empregado, mas também pela possibilidade de condenação ao pagamento de indenização por danos morais presumidos.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o exposto, conclui-se:

- o "ato de improbidade", previsto no art. 482, *a*, da CLT e que gera demissão por justa causa, tem aplicação e conceito independentes da configuração da improbidade administrativa, nos termos do ordenamento jurídico-administrativo (CF, art. 37, § 4º; Lei nº 8.429, de 1992; e Lei nº 12.813, de 2013);
- o ato de improbidade previsto na legislação trabalhista corresponde a conceito mais genérico, que envolve os elementos de desonestidade, quebra de confiança, má-fé, fraude, dano patrimonial ao empregador ou a terceiros e busca pelo empregado pela obtenção de vantagem indevida, além de outros conceitos correlatos, desenvolvidos pela doutrina trabalhista; não se resume, portanto, aos atos de improbidade administrativa previstos na legislação administrativista, podendo abarcar também quaisquer outros atos desleais que envolvam um ou alguns dos elementos elencados neste tópico;
- assim, os empregados públicos, detentores de vínculo trabalhista com a Administração Pública, estão sujeitos à responsabilização, tanto pela improbidade administrativa (respondendo à Lei nº 8.429, de 1992), como pela improbidade "trabalhista", sujeitando-se, em qualquer dos casos, à demissão por justa causa, nos termos do art. 482, *a*, da CLT;
- entretanto, necessário destacar o dever de cautela na aplicação da tese desenvolvida nesta Nota Técnica, tendo em vista que, uma vez enquadrada uma conduta em tipo para o qual a legislação prevê a aplicação de sanção de demissão, a Administração Pública não dispõe de qualquer discricionariedade para deixar de aplicar a penalidade expulsiva, devendo-se reservar o enquadramento como "ato de improbidade" para as condutas graves, que façam desaparecer a confiança e a boa-fé inerentes ao contrato de trabalho, inviabilizando-se, por conseguinte, o prosseguimento da relação empregatícia;
- a tese aqui desenvolvida não se aplica aos servidores estatutários federais, regidos pela Lei nº 8.112, de 1990, cuja situação específica foi analisada em outra manifestação desta CGUNE – em relação a esse tema, aguarda-se, atualmente, unificação dos entendimentos a ser realizada pela Consultoria-Geral da União.

5.2. À consideração do Sr. Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos.

[1] STF. Ação Penal nº 409. Rel. Min. Ayres Britto. Julg. 13/05/2010. Trecho do voto do relator.

[2] STF. Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julg. 18/08/2022. Julgamento de mérito com Repercussão Geral reconhecida.

[3] ARAÚJO, Florivaldo Dutra. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, nº 50, p. 143-169, jan.-jul., 2007

[4] DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 18ª edição. São Paulo: LTr, 2019, p. 1430-1431

[5] ROMAR, Carla Teresa Martins. *Direito do Trabalho Esquematizado*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018

[6] LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Curso de Direito do Trabalho*. 14 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1133-1134

[7] Artigo disponível em: <https://moysessimaosznifer.jusbrasil.com.br/artigos/473172485/ato-de-improbidade-e-a-demissao-sumaria>

[8] SAAD, Eduardo Gabriel. *Consolidação das Leis do Trabalho Comentada*. 49 ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 736

[9] "A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no artigo 132 da Lei 8.112/1990".



Documento assinado eletronicamente por **JOSE TRINDADE MONTEIRO NETO**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 14/12/2023, às 15:41, 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 3046792 e o código CRC 2977B2EF



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 3803/2023/CGUNE/DICOR/CRG.
2. Encaminho o processo à consideração superior da Diretora de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO WAHL GOEDERT**, **Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 14/12/2023, às 15:41, 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 3051820 e o código CRC F4F9620B

Referência: Processo nº 00190.103659/2023-21

SEI nº 3051820



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 3803/2023/CGUNE/DICOR/CRG (3046792), aprovada pelo Despacho CGUNE 3051820.
2. Assim, encaminho a referida Nota Técnica à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, em 15/12/2023, às 15:02, 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 3053218 e o código CRC 0B51D9DA

Referência: Processo nº 00190.103659/2023-21

SEI nº 3053218



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica Nota Técnica nº 3803/2023/CGUNE/DICOR/CRG (3046792), aprovada pelo Despacho CGUNE 3051820 e DICOR 3053218.
2. Encaminhe-se à CGSSIS para conhecimento e divulgação à consulente e unidades correcionais do SisCor, e à CGUNE para inclusão na Base de Conhecimento da CGU.
3. À DIAC e DIRAP, para conhecimento e divulgação entre as Coordenações-Gerais.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO WAGNER DE ARAÚJO**, Corregedor-Geral da União, em 19/12/2023, às 12:04, 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 3053322 e o código CRC 393345E7

Referência: Processo nº 00190.103659/2023-21

SEI nº 3053322