



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 2245/2022/CGUNE/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.107940/2022-52**

INTERESSADO: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Solicita esclarecimento sobre a incidência do princípio "*in dubio pro societate*".

#### **2. REFERÊNCIAS**

2.1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB).

2.2. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

#### **3. SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Trata-se de dúvida encaminhada pelo Corregedor-Setorial da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) acerca da incidência do princípio "*in dubio pro societate*" na indicição de servidor em sede de processo administrativo disciplinar - PAD - (2501524 e 2501538).

3.2. A COPIS recebeu o questionamento e remeteu o assunto à CGUNE para análise e manifestação (2501542). É o relato.

#### **4. ANÁLISE**

4.1. Consta da mensagem eletrônica:

"Prezados,

Temos recebido alguns processos disciplinares com relatórios finais concluindo pela absolvição sumária do servidor, sem indiciamento (apesar de instruídos até a fase de interrogatório). As situações são as mais diversas, mas cito três casos concretos e recentes, segundo o fundamento da Comissão disciplinar: dúvidas se efetivamente ocorreu a materialidade ou autoria; reconhecimento da materialidade e dúvida quanto à culpabilidade do servidor; reconhecimento da culpabilidade e dúvida quanto à significância da conduta para fins de aplicação da pena.

Em avaliação técnica pela Corregedoria-Setorial (art. 3º, inciso III da IN 14/2018), verificou-se que há elementos suficientes da conduta irregular para indiciar o servidor, e que a absolvição sumária sem o indiciamento impede que a Autoridade julgadora discorde da Comissão para aplicar penalidade, tornando inevitável a recondução dos trabalhos, o que pode, em tese, existir certa parcialidade da comissão para o julgamento, pela antecipação de julgamento sobre os fatos apurados.

Segundo o o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (CGU, 2022, p. 186):

Nesta fase do processo é relevante registrar que vige o princípio do in dubio pro societate. Este princípio, em tradução livre, significa "a dúvida em favor da sociedade". Preceitua que, após a instrução probatória, se há indícios ou provas consistentes da ocorrência de infração disciplinar, e bem assim de que o servidor que figurou no processo como acusado seja o autor destes fatos, ainda que exista uma dúvida que não pode ser sanada pela impossibilidade de coleta de outras provas além das que já constem do processo, a comissão deve concluir pela indicição, e não pela absolvição sumária do (s) acusado (s).

Assim, no intuito de se resguardar o interesse público, eventual incerteza a respeito da conduta praticada deve ser esclarecida na defesa escrita, com a posterior consolidação do entendimento da comissão no Relatório Final. É que, agindo de outro modo, a comissão acabará levando a mesma dúvida para a autoridade julgadora, que, discordando da absolvição, terá que reabrir o processo para nova instrução. Melhor, nestes casos, que se permita ao acusado apresentar a defesa escrita, que poderá dirimir a dúvida e demonstrar claramente sua inocência.

Ocorre que há divergências entre esse entendimento e o da Advocacia-Geral da União, por meio dos Procuradores em exercício nesta entidade, que vêm reiterando o entendimento de que:

[...]

27. Nesse ponto, ainda vige a presunção de inocência do acusado. É inadequado defender que, ao tempo da indicição, vigeria a máxima *in dubio pro societate* em vez de *in dubio pro reo*. Não há nada em nosso sistema jurídico que assegure essa inversão. A dúvida milita, sim, em favor do acusado ao tempo do indiciamento, o que implica a não indicição nos casos de culpa não comprovada. Apenas na presença de fortes indícios de culpabilidade, capazes de permitir a tipificação dos fatos apurados (art. 161 da Lei nº 8.112/1990), o servidor deve ser indiciado e citado para apresentação de defesa escrita. Até mesmo porque a colheita de material probatório está encerrada, não se podendo supor que, excepcionalmente, novas provas surgirão ou, o que ainda é mais kafkiano, que a defesa escrita trará elementos em favor não do acusado, mas em favor da acusação.

28. Em um arremate, o raciocínio não deve ser: por não haver elementos consistentes de inocência, haverá indicição. O raciocínio deve ser: por não haver elementos consistentes de culpabilidade, não haverá indicição. A dúvida não deve submeter o acusado à continuidade do processo em um Estado de Direito, cujos órgãos componentes de sua estrutura devem primar pelo respeito ao devido processo legal e ser contrários à instauração e à continuidade de processos acusatórios desnecessários, infrutíferos ou delongados. Frise-se que não será a falta de indiciamento obstáculo à posterior e eventual nova apuração, em caso de surgimento de novas provas.

Para conferir maior segurança jurídica às atividades correcionais, sobretudo para que situações de conflitos como esta sejam melhor apreciadas pelo órgão Central, solicitamos orientação quanto ao princípio do *IN DUBIO PRO SOCIETATE* na fase de indicição." - destaques originais.

4.2. Atualmente predomina o entendimento doutrinário de que vige o princípio do "*in dubio pro societate*" no momento do indiciamento do servidor. O manual da CGU reverbera o posicionamento da corrente majoritária. Todavia, não se deve acalentar uma tese por simples apego à tradição. Por conseguinte, seguem os seus fundamentos à luz da Lei nº 8.112/90.

4.3. Em primeiro lugar, a comissão processante tem a função de instruir o PAD. O seu papel é instrumental e preparatório para resolução da controvérsia. A decisão sobre o mérito compete, em regra, à autoridade que instaurou o processo. A conclusão é decorrente das disposições dos arts. 155, 165, *caput*, 166 e 167, § 1º, da Lei nº 8.112/90.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 155. Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos.

[...]

Art. 165. Apreciada a defesa, a comissão elaborará relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção.

[...]

Art. 166. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento.

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

§ 1º Se a penalidade a ser aplicada exceder a alçada da autoridade instauradora do processo, este será encaminhado à autoridade competente, que decidirá em igual prazo.

4.4. O legislador não conferiu à comissão processante a responsabilidade sobre a definição da lide. As normas que lhe concernem aludem aos poderes-deveres para conduzir a produção de provas. É óbvio que os membros do órgão colegiado constroem a sua convicção a respeito dos fatos, porém eles emitem somente a opinião sobre os eventos no relatório. A autoridade julgadora não se atrela à valoração dos elementos nem à recomendação que lhe são submetidas, arrogando-se a palavra final acerca da matéria.

4.5. Em segundo lugar, o trabalho da comissão processante consiste na colheita do máximo de informações, para que se permita a "*completa elucidação dos fatos*", conforme diz o art. 155. O trecho exprime a ideia basilar do princípio da verdade real do inquérito administrativo. A eventual dúvida sobre a materialidade ou a autoria da infração pode ser aparente. Em que pese à incerteza inculcada na mente dos membros da comissão, a autoridade julgadora dispõe de liberdade para discordar da interpretação tanto dos fatos quanto do direito aplicável. Se porventura reputar insatisfatório o arcabouço probatório disponível para efeito de condenação, ela tem a alternativa de reabrir a instrução, caso vislumbre insuficientes as

diligências empregadas, ou absolver o servidor pela falta de provas, com espeque no princípio do "*in dubio pro reo*", caso conclua ser inútil o prosseguimento da investigação, pois se afigura inviável a obtenção de novo elemento apto a modificar o panorama probatório. Tais faculdades extraem-se do art. 168 da Lei nº 8.112/90.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.

4.6. Noutras palavras, a dúvida sobre a autoria ou a materialidade do fato que importa para a absolvição diz respeito ao momento de apreciação da causa pela autoridade competente. No julgamento, a autoridade deve avaliar (i) se as provas permitem o juízo de certeza acerca da controvérsia e, em caso negativo, (ii) se remanesce a possibilidade de complementar a investigação, a fim de dirimir a questão de que depende a formação do convencimento seguro, no tocante à responsabilidade do indiciado. Entretanto, configurado o estado de incerteza insuperável, é medida de justiça o arquivamento do feito com o supedâneo do art. 5º, LVII, da CRFB.

4.7. Em terceiro lugar, o servidor tem direito à sustentação da tese que lhe for mais favorável. O relatório fundado na insuficiência de prova com o pronto acolhimento da autoridade julgadora elide do agente a oportunidade de ser inocentado cabalmente da imputação. Apesar da aparente indiferença prática, o caso concreto pode implicar interesse jurídico na consecução de julgamento que legitime a sua conduta. A regra da independência das instâncias não impede o aproveitamento da decisão administrativa para a ampla defesa no âmbito civil ou penal, como o fundamento persuasivo da cognição sumária ou exauriente do juiz, isto é, da tutela provisória ou definitiva deduzida em juízo. Por isso, convém abrir-lhe o prazo de apresentação da defesa escrita na forma do § 1º do art. 161 da Lei nº 8.112/90 ao invés de suprimir a sua faculdade de pronunciar-se para contraditar a indicição. Proceder assim resguarda a esfera jurídica do servidor de demandas judiciais arbitrárias, haja vista o art. 5º, XXXV, da CRFB.

4.8. Em quarto lugar, a indicição não afronta a razoável duração do PAD (art. 5º, LXXVIII, da CRFB). O ato deve ser praticado, sempre que presentes os requisitos do *caput* do art. 161 da Lei nº 8.112/90, descabendo qualificá-lo de dilação indevida. A colheita de provas indicando a possível infração do servidor justifica indiciá-lo. Não há prejuízo ao indiciado, pois pode desbaratar a acusação para modificar o motivo da absolvição e melhorar a sua posição, ou recrudescer a dúvida a fim de forçar a decisão final em seu favor. Logo, não é algo despiciendo. Ademais, o tempo corre contra a Administração. O prolongamento do inquérito administrativo ruma em direção à extinção da punibilidade do agente nos termos do art. 142 da Lei nº 8.112/90.

4.9. Em quinto lugar, a única hipótese de obviar o indiciamento é o juízo de certeza sobre fato impeditivo ou extintivo do *ius puniendi*. Se a comissão processante concluir na instrução que há motivo para ilidir a infração ou isentar o servidor de sanção, então não subsiste razão para indiciá-lo. De um lado, o art. 150, *caput*, da Lei nº 8.112/90 assegura aos membros a independência no exercício das atividades, de modo que é proibido obrigá-los à adoção de entendimento contrário à sua convicção. De outro, o art. 161, *caput*, da Lei nº 8.112/90 exige a tipificação da conduta com a especificação dos fatos e das provas, o que resta prejudicado, porque os elementos demonstram efetivamente algo que justifica a ação ou omissão, ou obsta à aplicação da pena. O contexto difere da situação da dúvida, referida acima, porquanto aqui o arcabouço probatório estabelece, *prima facie*, a ilegalidade de qualquer punição, o que será examinado pela autoridade julgadora. Na realidade, a inteligência do "*in dubio pro societate*" é incompatível com o convencimento pleno da comissão processante na inocência do acusado, de sorte que o princípio resta inapropriado, nessa circunstância, prescindindo-se, portanto, do indiciamento por ser impossível a subsunção no art. 161.

Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 150. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.

[...]

Art. 161. Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas.

4.10. Enfim, existe fundamento legal para respaldar a incidência do princípio do "*in dubio societate*". Em vez de vulnerar os interesses do servidor, a boa aplicação da norma tem a potencialidade de preservar a justa atuação do Direito no caso concreto sem descuidar da norma do art. 5º, LIV, da CRFB, porque preserva a competência decisória da autoridade julgadora, fomenta a completa elucidação dos fatos, permite a postulação da absolvição com fundamento mais favorável ao servidor, não se enquadra em dilação indevida e não desrespeita a independência da comissão processante no desempenho da atividade instrutória.

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o exposto, recomendo o encaminhamento desta nota técnica ao consulente em resposta à indagação e à COPIS para ciência.

5.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO VICTOR IOSCA VIERO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 20/09/2022, às 13:15, 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 2519927 e o código CRC E5450BF3



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CGUNE

De acordo com a Nota Técnica 2245/2022/CGUNE/CRG (2519927).

Encaminho os autos à Diretora de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, para apreciação.



Documento assinado eletronicamente por **AMANDA CERQUEIRA DE MORAES**, **Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 20/09/2022, às 13:33, 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 2522616 e o código CRC 4C0C423B

**Referência:** Processo nº 00190.107940/2022-52

SEI nº 2522616



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2245/2022/CGUNE/CRG aprovada pelo Despacho CGUNE 2522616.
2. Encaminhe-se ao Corregedor-Geral para apreciação e, em caso de concordância, envio dos autos à COPIS para providências de resposta à consulente.



Documento assinado eletronicamente por **DEBORA QUEIROZ AFONSO, Diretor de Gestão do Sistema de Correição**, em 23/09/2022, às 12:08, 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 2522862 e o código CRC 5EB685FD

**Referência:** Processo nº 00190.107940/2022-52

SEI nº 2522862



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2245/2022/CGUNE/CRG aprovada pelos Despacho CGUNE 2522616 e Despacho DICOR (2522862).
2. Encaminhe-se os autos à COPIS para providências de resposta à consulente.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 03/10/2022, às 08:16, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2528572 e o código CRC 4DD3116C

**Referência:** Processo nº 00190.107940/2022-52

SEI nº 2528572