



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1085/2020/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.103635/2020-20

INTERESSADO: CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO

1. ASSUNTO

1.1. Apuração de fatos independentes, não conexos, em um mesmo processo administrativo disciplinar.

2. REFERÊNCIAS

2.1. PARECER n. 00025/2020/CGAU/AGU, de 15 de abril de 2020.

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de orientação aprovada no âmbito da Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União no bojo do Parecer nº.00025/2020/CGAU/AGU, de 15 de abril de 2020, a partir de estudo solicitado pela Corregedora-Geral daquele órgão a respeito da possibilidade de aplicação no processo administrativo disciplinar de penalidades diversas ao mesmo acusado, com a publicação de distintos atos de julgamento.

3.2. Inicialmente, os signatários do Parecer mencionaram três processos administrativos disciplinares instaurados em desfavor de integrantes das carreiras da Advocacia-Geral da União nos quais foram aplicadas mais de uma penalidade aos acusados, tendo em vista a comprovação de mais de um ilícito disciplinar durante a instrução do processo: a) no processo NUP 00407.007150/2016-47, foram aplicadas duas penalidades de demissão; b) no processo 00406.000398/2017-78, foram aplicadas uma penalidade de demissão e outra de suspensão por sessenta dias; e no processo NUP 00407.011637/2010-39, foram aplicadas três penalidades de demissão.

3.3. Ponderaram que a avaliação da Administração quanto à conveniência e oportunidade no tocante à instauração de um único processo disciplinar para apurar mais de uma conduta deve ser amparada nos princípios da eficiência, economia processual e economicidade. Também destacaram o poder-dever de apuração de irregularidades imposto à Administração (artigo 143, Lei nº.8.112/1990). Nesse sentido:

"32. Mencionados princípios justificam a necessidade de de responsabilização do servidor por cada conduta infracional praticada individualmente, ainda que investigadas em um mesmo processo administrativo disciplinar, por motivo de conveniência e oportunidade da Administração. Isso porque o Poder Público não pode dispor do seu dever de punir, sendo impositiva sua função sancionatória na seara disciplinar quando constatado o ilícito administrativo

33. Por fim, denota-se que, na hipótese de cometimento, pelo servidor, de diversas infrações, nada impede que cada qual seja objeto de processo disciplinar próprio, especialmente se verificado o risco à persecução disciplinar do processo em curso. Caso, no entanto, se mostre possível a concentração no mesmo PAD de apuração de condutas infracionais diversas, sem prejuízo à persecução processual, essa é a alternativa que, s.m.j., deve ser acolhida pela autoridade instauradora, em atenção aos princípios da economia processual e economicidade."

3.4. Na sequência, destacaram que cabe à portaria instauradora do processo fixar os limites de apuração, a qual admite a apuração de fatos conexos àqueles investigados. Naqueles casos em que a Comissão se deparar com fatos não relacionados aos inicialmente apurados, deverá comunicar à autoridade instauradora para que esta delibere pelo aditamento da portaria inaugural, caso verifique que a apuração conjunta dos fatos no mesmo processo será mais benéfica à instrução probatória quando comparada à instauração de um novo processo disciplinar.

3.5. Ainda, explicitaram que a aplicação de mais de uma penalidade disciplinar no bojo do mesmo processo não viola o princípio do *non bis in idem*, que veda a dupla punição pela mesma conduta, por se tratar de apenação de condutas diversas:

"50. Portanto, se estão sendo investigados, ocasionalmente, mais de um fato em um mesmo PAD - tão somente por conveniência e oportunidade da persecução disciplinar administrativa - tal situação não gera, por si só, punição dúplice, pois são condutas diferentes, que apresentam resultados igualmente distintos, a ensejar responsabilização correspondente, com punições distintas.

51. Pensar de forma diversa é obrigar a Administração a instaurar um PAD para cada conduta a ser apurada, em franca ofensa os princípios da eficiência e economicidade.

52. Dessa forma, percebe-se que não há ofensa ao princípio do non bis in idem na apuração de mais de um fato, que corresponde a mais de uma transgressão disciplinar, com o julgamento e a aplicação de mais de uma penalidade, em um mesmo processo administrativo. Ressalte-se, situação idêntica ocorreria se os fatos independentes fossem apurados em autos apartados. Isso porque o referido postulado veda a punição dúplice de uma mesma conduta, o que não ocorre quando as diversas sanções impostas correspondem a condutas ilícitas distintas."

3.6. Por fim, destacaram que cada penalidade deve ser aplicada por meio de portaria específica, assim em caso de eventual reversão judicial, apenas uma portaria seria invalidada, permanecendo a outra em vigor. *In verbis*:

58. A segunda razão é de ordem preventiva e se apoia no princípio da supremacia do interesse público. Explica-se. Na hipótese de haver reversão judicial, ainda que provisória, de uma das punições infligidas, a rigor, seria possível que apenas uma das portarias punitivas fosse invalidada, restando em pleno vigor a(s) outra(s), vez que editadas em reprimenda a ilícitos administrativos distintos. Ou seja, a edição de portarias distintas previne a reintegração indevida do servidor demitido, e, caso um deles seja objeto de discussão judicial, o outro não será afetado."

3.7. Também apontaram para a possibilidade de aplicação diferida da penalidade disciplinar, quando verificada a impossibilidade de sua incidência imediata, a exemplo do que ocorre com um servidor apenado, no mesmo processo, com a penalidade de demissão e de suspensão por sessenta dias. Como a penalidade mais gravosa é a primeira a ser aplicada, a outra penalidade deve ser registrada no assentamento funcional e, somente em caso de reversão judicial ou administrativa da penalidade expulsiva, poderá então a Administração aplicar a penalidade remanescente.

3.8. Feito o breve relato dos argumentos trazidos pelo Parecer nº. 00025/2020/CGAU/AGU, de 15 de abril de 2020, passo à análise.

3.9. Trata-se de recomendação de apuração de fatos independentes, não conexos, em um mesmo processo administrativo disciplinar, com ampliação do raio objetivo do apuratório, em desfavor do mesmo servidor. Uma vez comprovada a ocorrência de mais de uma infração disciplinar, pugna-se pela aplicação das penalidades correspondentes em atos decisórios distintos. Dessa forma, estariam observados os princípios da eficiência, economicidade, economia processual e *non*

bis in idem.

3.10. A busca pela eficiência na atuação administrativa é um dever constitucional imposto a todo agente público e, como tal, deve ser observado também pelos responsáveis pela condução da atividade correcional. De acordo com a doutrina administrativista¹, o conteúdo do princípio da eficiência não é unívoco, porém apresenta como exigência inafastável a otimização da atuação do administrador público, por meio da racionalização, da produtividade, da economicidade e da celeridade. Assim, um processo disciplinar eficiente seria aquele que lograsse apurar os fatos reputados irregulares com a maior brevidade e menor gasto de recursos públicos possível.

3.11. Com o advento da nova Lei de Abuso de Autoridade, a qual tipificou criminalmente a conduta de requisitar instauração ou instaurar procedimento de apuração administrativa à falta de qualquer indício de ilícito funcional ou infração administrativa², idealmente a autoridade instauradora somente procederá à instauração de processos disciplinares que apontem para a potencial responsabilização dos agentes envolvidos, após a realização de rigoroso juízo de admissibilidade, como forma de se resguardar de eventuais questionamentos na seara penal.

3.12. Dessa forma, o procedimento disciplinar acusatório somente será instaurado quando verificados indícios suficientes de autoria e materialidade de infração disciplinar, de modo que o escopo de apuração já se encontra razoavelmente bem-definido no momento em que a Comissão Disciplinar inicia seus trabalhos. Esta é a orientação constante do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União³, às fls.43:

"Nesse sentido, tem-se que a reação mais adequada diante da notícia da ocorrência de irregularidade - onde ainda não se tenha os elementos indispensáveis para a instauração de uma apuração rigorosa, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa -, é a instauração de um procedimento disciplinar de cunho meramente investigativo, de caráter sigiloso, a fim de levantar as informações que servirão como suporte para uma legítima instauração de processo disciplinar.

Ao agir dessa forma, terá a autoridade atuado em perfeita harmonia com os princípios reitores da atividade administrativa, a exemplo dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade, não se quedando inerte frente à notícia de suposta irregularidade.

Isto posto, é dizer que, a menos que se tenha elementos plausíveis demonstrando a existência de materialidade e autoria, não deve a autoridade recorrer imediatamente ao processo disciplinar contraditório, ou seja, aquele com rito previsto na Lei nº 8.112/90. Antes, é preciso avaliar a pertinência da notícia do ilícito funcional, verificar se existem indicativos mínimos de razoabilidade. Não existindo, far-se-á necessário proceder a uma investigação que seja capaz de fornecer os indícios elementares, a partir dos quais será possível a instauração de processo disciplinar."

3.13. Por certo que a portaria de instauração não pode especificar de antemão quais os fatos serão investigados, sob pena de representar pré-julgamento da conduta do servidor e limitar indevidamente os trabalhos da Comissão. A descrição da materialidade do fato com seu enquadramento legal só é realizada após o final da instrução probatória, com a indicição do acusado, conforme entendimento consolidado no âmbito da Administração Pública. Sobre esse ponto, assim discorre o Manual da Controladoria, às fls. 99:

"A indicação de que contra o servidor paira uma acusação é formulada pela comissão na notificação para que ele acompanhe o processo como acusado; já a descrição da materialidade do fato e o enquadramento legal da irregularidade (se

for o caso) são feitos pela comissão em momento posterior, somente ao final da instrução contraditória, com a indicição.

Tal posicionamento já vinha sendo assinalado pela AGU em seus pareceres: GQ-12 (vinculante, itens 16 e 17), GQ-35 (vinculante, item 15), GQ-37 (item 24), GQ-100 (item 4).

'GQ-100 - Essas conotações do apuratório demonstram a desnecessidade de consignarem, no ato de designação da c.i., o ilícito e correspondentes dispositivos legais, bem assim os possíveis autores, medidas não recomendáveis até mesmo para obstar influências no trabalho da comissão ou presunção de culpabilidade. Efetua-se a notificação dos possíveis autores para acompanharem o desenvolvimento do processo, pessoalmente ou por intermédio de procurador, imediatamente após a instalação da c.i., para garantir o exercício do direito de que cuida o art. 156 da Lei nº 8.112, cujo art. 161, de forma peremptória, exige a enumeração dos fatos irregulares na indicição. (Pareceres nº AGU/WM-2/94 e AGU/WM-13/94, adotados pelo Sr. Advogado-Geral da União, mediante os Pareceres nº GQ-12 e GQ-37, e sufragados pelo Senhor Presidente da República, in D.O. de 10/2/94 e 18/11/94).';"

3.14. Cumprido ao ato de instauração do processo disciplinar apresentar os seguintes elementos: indicação da autoridade instauradora competente; os integrantes da comissão (nome, cargo e matrícula), com a designação do presidente; a indicação do procedimento do feito (PAD ou sindicância); o prazo para a conclusão dos trabalhos; e a indicação do alcance dos trabalhos, reportando-se ao número do processo. Doravante, a partir da edição do Manual atualizada em setembro de 2019, não se recomenda que o ato de instauração contenha a fórmula de apuração dos fatos constantes do processo "x" bem como atos e fatos conexos, justamente com o objetivo de prevenir embaraços à conclusão do processo decorrentes da ampliação do escopo de apuração e proporcionar maior segurança jurídica aos acusados e às comissões processantes.

3.15. Tradicionalmente, a previsão de apuração dos fatos correlatos buscava abarcar eventuais deficiências no momento de definição do objeto do processo administrativo disciplinar, o que se busca dirimir atualmente com a previsão de uma fase de juízo de admissibilidade mais robusta, a qual pode ser realizada por meio de qualquer procedimento de cunho investigativo - investigação preliminar sumária, sindicância investigativa, ou procedimento de apuração próprio do órgão ou entidade - conforme Instruções Normativas nº.14, de 14 de novembro de 2018 e nº. 08, de 19 de março de 2020, do Corregedor-Geral da União.

3.16. A ampliação do escopo apuratório prejudica a objetividade e celeridade do processo disciplinar, pois torna mais complexa a produção de provas no processo, que deverá comprovar a prática de mais de uma conduta pelo agente. Essa ampliação se intensifica ainda mais na hipótese de investigação de fatos independentes entre si em um mesmo processo, conforme defendido pelo Parecer nº.00025/2020/CGAU/AGU, de 15 de abril de 2020, da Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União.

3.17. Tal cumulação objetiva pode resultar em vários efeitos indesejados. O aumento da duração da fase instrutória do processo acusatório pode levar a uma maior duração do processo e, conseqüentemente, a um maior risco de prescrição para aplicação de penalidades de menor gravidade, já que o marco de interrupção da prescrição terá ocorrido com a publicação da portaria inaugural (artigo 142, §3º, Lei nº.8.112/1990). Logo, ao apurar condutas de gravidade diversas, a Comissão necessariamente teria que encerrar o processo no menor prazo possível para viabilizar a aplicação da penalidade menos gravosa, como por exemplo uma apuração que envolvesse condutas puníveis com suspensão e demissão, as quais prescrevem respectivamente em dois e cinco anos (artigo 142, incisos I e II, Lei nº.8.112/1990), teria que ser encerrada em menos tempo.

3.18. Outra questão que se levanta é no tocante ao instituto da reincidência, pois a condenação em mais de uma hipótese legal no mesmo processo disciplinar não torna o servidor público reincidente, o que somente ocorre quando, uma vez apenado com advertência ou suspensão, o servidor cometer nova infração punível com advertência dentro do intervalo de tempo estabelecido pela lei. *In verbis*:

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

§ 1º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação.

§ 2º Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

Art. 131. As penalidades de advertência e de suspensão terão seus registros cancelados, após o decurso de 3 (três) e 5 (cinco) anos de efetivo exercício, respectivamente, se o servidor não houver, nesse período, praticado nova infração disciplinar.

3.19. Cumpre transcrever a orientação acerca do instituto da reincidência às fls.301 do Manual:

"Seguindo essa linha de entendimento, a CGU editou o Enunciado nº 25, de 23 de janeiro de 2019 (Enunciado nº 9, renumerado cf. Portaria nº 753, de 14 de fevereiro de 2019, publicada no DOU de 15 de fevereiro de 2019 - Seção 1), segundo o qual a reincidência prevista na Lei nº 8.112/90 é a genérica, isto é, para caracterização da reincidência (na esfera administrativa disciplinar), entende-se que é suficiente a ocorrência de uma segunda transgressão disciplinar punível com advertência, qualquer que seja a violação à proibições constantes do art. 117, incisos I a VIII e XIX, ou a inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna. Isso significa, na prática, que a comissão, ao se deparar com transgressão disciplinar punível com advertência, deve, quando constatar que o servidor faltoso já fora devidamente punido anteriormente com advertência ou suspensão, sugerir a aplicação de suspensão devido à reincidência. Marcos Salles Teixeira explica:

(...) configura-se a reincidência quando, do cometimento de uma segunda irregularidade, qualquer que seja, punível com advertência já tenha sido a primeira infração definitivamente julgada na esfera administrativa e a advertência aplicada (...).

Como resultado, o servidor apenado com advertência nos últimos 3 (três) anos, ou com suspensão nos últimos 5 (cinco) anos, deverá, se cometer uma segunda transgressão disciplinar punível com advertência, ser apenado com suspensão. Tal entendimento decorre do art. 131 da Lei nº 8.112/90, que prevê o cancelamento dos registros constantes do assentamento funcional do servidor, utilizados para caracterização da reincidência, após 3 (anos) no caso de advertência ou 5 (cinco) anos no caso de suspensão. (grifos nossos)

3.20. Por fim, embora a apuração conjunta de mais de um fato praticado pelo mesmo agente em um único processo possa inicialmente parecer mais vantajosa, a maior dificuldade na fase probatória pode aumentar a incidência de nulidades que, ao serem declaradas judicialmente, afetariam todo o trabalho realizado pela Comissão, o que não ocorreria se cada conduta fosse apurada separadamente em um processo específico.

3.21. Ademais, deve-se pontuar que, tratando-se de fatos realmente independentes entre si, que não estejam correlacionados objetivamente, não se vislumbra grande utilidade em se utilizar o mesmo processo para sua apuração, pois a prova seria distinta para cada fato. Além disso, a ampliação do escopo do processo poderia importar em prejuízo também para a capacidade de defesa do servidor acusado e fomentar eventuais arguições de nulidade.

3.22. Portanto, diante dos riscos aqui aventados - aumento da complexidade

probatória e da duração do processo, com maior risco de prescrição; enfraquecimento do instituto da reincidência; maior dificuldade para o exercício do direito de defesa e maior probabilidade de alegação de nulidades - , ao se deparar com fato não abarcado pelo ato instaurador, seja correlacionado ou absolutamente independente em relação aos fatos apurados no processo original, recomenda-se à Comissão que comunique o ocorrido à autoridade instauradora com sugestão de realização de novo juízo de admissibilidade, para delimitar de maneira mais segura o escopo da nova instauração, além de zelar pela celeridade da apuração que se encontra em andamento.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante de todo o exposto, submete-se o presente entendimento à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.

(1) GABARDO, Emerson. *O princípio da eficiência*. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, Tomo I, Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017 Disponível em: < <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia.-o> > Acesso: 21 mai.2020.

(2) Lei nº.13.869, de 05 de setembro de 2019: Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa: Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa. Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada.

(3) Versão de setembro de 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44520/1/Manual_PAD.pdf> Acesso: 21 mai.2020.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 22/05/2020, às 15:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1495331 e o código CRC 08241E27



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica nº 1085/2020/CGUNE/CRG, que aponta para os riscos decorrentes da apuração de fatos independentes, não conexos, em um mesmo processo administrativo disciplinar, quais sejam: *"aumento da complexidade probatória e da duração do processo, com maior risco de prescrição; enfraquecimento do instituto da reincidência; maior dificuldade para o exercício do direito de defesa e maior probabilidade de alegação de nulidades"*.
2. Encaminho a referida Nota Técnica à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 22/05/2020, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1501288 e o código CRC C72F4779



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

Aprovo a Nota Técnica nº 1085/2020/CGUNE/CRG 1495331 e o Despacho CGUNE 1501288.

À CGUNE, para inserir este entendimento da CRG na Base de Conhecimento da CGU.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 26/05/2020, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1501880 e o código CRC 8AF8E5F2