



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1155/2022/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.103767/2022-13

INTERESSADO: Corregedoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional

1. ASSUNTO

1.1. Consulta sobre possibilidade de julgamento antecipado do mérito em processo administrativo disciplinar, com utilização subsidiária dos arts. 355 e 356 c/c art. 15, todos do Código de Processo Civil.

2. REFERÊNCIAS

2.1. BRASIL, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>.

2.2. BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, com a redação dada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>.

2.3. BRASIL, Código de Processo Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>.

2.4. BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>.

2.5. BRASIL, Controladoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. maio 2022. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/7/Manual_PAD%20_2022.pdf.pdf>.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de consulta encaminhada pela Corregedoria-Geral do Ministério do Desenvolvimento Regional, por meio do Ofício nº 38/2022/CORREG/GM-MDR, formulada nos seguintes termos (2365827):

(...)

2. Caso a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, no curso da instrução processual, que contenha diversos acusados, constate, diante das provas presente nos autos, não haver tipicidade na conduta de um ou alguns dos acusados, poderá encaminhar proposta de julgamento antecipado dos envolvidos para a autoridade julgadora ou deverá prosseguir até o término da instrução probatória para então deliberar sobre o indiciamento ou não do acusado?

3. Ressalto que, antes de formular a consulta, foi consultado o Manual de PAD da CGU, bem como o Repositório de Informações da CGU, entretanto, salvo melhor juízo, não foi localizada orientação para a referida situação. Como baliza interpretativa, observo que o Código de Processo Civil se aplica subsidiariamente ao Processo Administrativo Disciplinar, nos termos do Art. 15 do CPC, e o instituto do julgamento antecipado do mérito, inclusive parcial, está previsto o nos Arts. 355 e 356 do referido Código.

3.2. O processo foi autuado nesta Coordenação, que possui a competência de propor orientações e respostas às consultas em matéria correcional em tese, sem manifestação específica sobre casos concretos, com vistas à padronização de entendimentos no âmbito do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 49, incisos I e VI, da Portaria CGU nº 3.553/2019.

Art. 49. À Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE compete:

I - propor elaboração de atos normativos, orientações e padronização de entendimentos relacionados à atividade correcional; [...]

VI - responder a consultas relacionadas a matéria correcional.

3.3. É o relatório.

4. ANÁLISE

4.1. A consulta cinge-se à possibilidade de aplicação do instituto de julgamento antecipado parcial do mérito, previsto no Código de Processo Civil - CPC, a processos administrativos disciplinares para apuração de faltas funcionais de servidores públicos. Antes de adentrar no questionamento em si, cabem algumas considerações sobre o procedimento utilizado na condução de processos disciplinares, segundo as orientações do Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

4.2. Com o objetivo de tornar mais efetivos e céleres os processos administrativos disciplinares, o modelo de admissibilidade correcional foi alterado. O modelo tradicional da admissibilidade tinha o foco na narrativa e na busca por meros indícios de autoria e materialidade, com baixa preocupação pela coleta de elementos de prova. Os processos acusatórios eram instaurados com indícios mínimos de materialidade e autoria, sem um arcabouço farto de elementos de informação.

4.3. O modelo atual da admissibilidade tem foco na identificação de condutas e materialidade, com preocupação focada na coleta de elementos de prova na fase inquisitorial, de modo a que o processo acusatório seja instaurado para submeter os elementos colhidos ao contraditório e à oportunidade de defesa ao(s) acusado(s). Para a execução desse modelo, é sugerida a utilização da matriz de responsabilização, com identificação prévia dos fatos e condutas, dos agentes possivelmente envolvidos, o nexo de causalidade, os elementos de prova já colhidos, os elementos faltantes e a possível tipificação.

4.4. O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU, ed. 2022, p.43, assim ensina:

A essa análise prévia da notícia de irregularidade exigida de forma indireta pela Lei nº 8.112/90, e à subsequente decisão adotada pela autoridade competente, denomina-se juízo de admissibilidade, conceituado pela IN CGU nº 14/2018 da seguinte forma:

Art. 9º O juízo de admissibilidade é ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correcional, conforme previsto nos arts. 5º e 6º desta Instrução Normativa.

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

A doutrina aborda o tema da seguinte maneira:

No juízo de admissibilidade do processo administrativo disciplinar devem ser empregados pela Autoridade administrativa competente critérios aprofundados e detalhados de análise do contexto fático, para cotejá-los com os possíveis documentos e provas que o instruem, objetivando que se evite a instauração de processos com falta de objeto, onde a representação ou denúncia que deram causa aos mesmos são flagrantemente improcedentes ou inoportunas.

Nas hipóteses de mera suspeita da prática de delito penal ou infração disciplinar, a Administração Pública – com esteio nos princípios publicísticos da autotutela, do poder-dever e da indisponibilidade do interesse público – deverá aprofundar o desvendamento de tais suspeitas por meio de acauteladoras investigações preliminares, de cunho meramente inquisitorial.

Reforçam a necessidade de realização dos procedimentos investigativos (conceituados no item 6.1) e de escoreito juízo de admissibilidade os seguintes crimes previstos na nova Lei de Abuso de Autoridade (Lei 13.869/2019):

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. (...)

Art. 30. Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente: (Promulgação partes vetadas) (...)

4.5. Dessa forma, os processos correccionais acusatórios são instaurados com maior segurança e conduzidos com foco e celeridade, com identificação prévia de possíveis autores e condutas por ele praticadas em tese.

4.6. Com um juízo prévio realizado nos termos acima expostos, no momento da instauração do

processo acusatório, em regra, já se identificam os supostos agentes das infrações disciplinares em apuração. Entretanto, não se descarta a possibilidade de a comissão processante, analisando os elementos informativos coligidos durante o juízo de admissibilidade ou mesmo no início da instrução probatória submetida ao contraditório, discordar do rol de acusados determinados na fase inquisitorial, por observar que um ou alguns dos investigados não são autores das condutas irregulares ou pela ausência de materialidade das condutas imputadas a um ou alguns deles.

4.7. Por outro lado, no caso de um juízo de admissibilidade realizado nos moldes do modelo tradicional, a comissão processante pode de início entender pela suposta autoria atribuída a um ou alguns agentes e, no curso da instrução, verificar a possibilidade de absolvição do(s) acusado(s) por ausência de materialidade ou negativa de autoria.

4.8. Nesses casos é que surge a dúvida submetida à presente consulta: pode a comissão processante sugerir, à vista de elementos probatórios suficientes, a absolvição do um ou alguns dos acusados, antes de ultimada a fase instrutória, seguindo com o processo disciplinar somente quanto aos demais investigados, por aplicação do instituto de julgamento antecipado parcial de mérito do Código de Processo Civil? Por outro lado, qual o procedimento a ser utilizado pela comissão e a quem seria encaminhada a referida sugestão?

4.9. O Código de Processo Civil regula o julgamento antecipado de mérito, em seus arts. 355 e 356:

Seção II **Do Julgamento Antecipado do Mérito**

Art. 355. O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:

I - não houver necessidade de produção de outras provas;

II - o réu for revel, ocorrer o efeito previsto no art. 344 e não houver requerimento de prova, na forma do art. 349 .

Seção III **Do Julgamento Antecipado Parcial do Mérito**

Art. 356. O juiz decidirá parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles:

I - mostrar-se incontroverso;

II - estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355.

4.10. Observa-se que o julgamento antecipado de mérito (total ou parcial) tem por fundamento a efetividade e a razoável duração dos processos, como técnica de abreviação dos resultados processuais. Ao juiz é permitido julgar antecipadamente todo o mérito, a) por não haver a necessidade de produção probatória; ou b) no caso em que o réu tenha sido considerado revel (art. 355, I e II, CPC). Destaca-se que é vedada a antecipação do julgamento por ausência de provas, uma vez que um dos fundamentos do instituto é a existência de provas suficientes para a conclusão da lide antes de finalizada a fase instrutória.

4.11. Por outro lado, o julgamento antecipado pode ser parcial quando um ou mais pedidos cumulados puderem ser cingidos e mostrarem-se, nessa parte, incontroversos ou "*quando o(s) pedido(s) estiver(em) maduro(s) o suficiente para apreciação judicial nos termos do art. 355 do CPC*", conforme leciona Elpídio Donizetti:

Assim como pode ocorrer a extinção parcial do processo, poderá o juiz julgar antecipadamente o mérito de forma não integral. Isso pode ocorrer em duas hipóteses: quando houver vários pedidos cumulados e um ou parte deles se mostrar incontroverso; ou quando o(s) pedido(s) estiver(em) maduro(s) o suficiente para apreciação judicial (art. 356, I e II).

A incontrovérsia consiste na ausência do confronto de afirmações em torno de um fato alegado pelo autor, seja porque o réu não se desincumbiu do ônus da defesa especificada, seja pelo fato de ter reconhecido a procedência do pedido com a sua respectiva fundamentação, ou mesmo em decorrência de eventual transação acerca de determinado pedido, ainda que anteriormente tenha sido impugnado pelo réu.

(...)

Em outras palavras, é como se no processo existissem duas ‘sentenças’, sendo a primeira referente à parte incontroversa, impugnável por agravo de instrumento, e a segunda referente ao mérito como um todo, que seguirá a regra da impugnação por meio de apelação. Vale ressaltar que mesmo existindo duas (ou até mais) ‘sentenças’, a decisão que julga antecipada e parcialmente o mérito não dependerá de ulterior confirmação: ela já é definitiva e pode resultar em coisa julgada material antes mesmo de o processo ser extinto.

Na segunda hipótese (art. 356, II), se os pedidos estiverem em condições de julgamento, ou seja, se não houver necessidade de produção de provas ou se o réu deixar de contestar algum dos pedidos e incorrer na revelia quanto a um deles, também será possível o julgamento antecipado parcial do mérito. Nesse caso, a decisão não pode concluir pela improcedência de um dos pedidos por suposta ausência de provas, já que o fundamento para a decisão parcial é justamente a desnecessidade de instrução para determinados pedidos. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 47.339, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 16.04.2013. (sem grifos no original)

(DONIZETTI, Elpídio. Curso de Direito Processual Civil. 24.ed. Grupo GEN, 2021.)

4.12. Destaca-se que para ocorrer o julgamento antecipado de mérito de forma parcial, deve ser possível a cisão dos pedidos: deve haver mais de um pedido formulado ou, havendo um único pedido, que pelo menos parcela dele seja divisível.

4.13. Para se concluir pela possibilidade de uso do instituto no âmbito do processo disciplinar, deve-se inicialmente verificar a ausência de normas sobre o tema.

4.14. No âmbito da Lei nº 8.112/90, o julgamento do processo administrativo disciplinar é regido pelo art. 167 e seguintes:

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.

§ 2º Havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave.

§ 3º Se a penalidade prevista for a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento caberá às autoridades de que trata o inciso I do art. 141.

§ 4º Reconhecida pela comissão a inocência do servidor, a autoridade instauradora do processo determinará o seu arquivamento, salvo se flagrantemente contrária à prova dos autos.

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. (sem grifos no original)

4.15. A Lei nº 8.112/90 determina que o julgamento do processo administrativo disciplinar se dê de forma única, atribuindo o julgamento de todos os servidores acusados à autoridade competente para a imposição da pena mais grave (art. 167, § 2º). Não há uma disposição específica sobre a possibilidade de cingir-se o processo para julgamentos apartados. Mesmo o § 4º do art. 167 não se refere especificamente a julgamentos parciais, mas ao caso de absolvição do acusado ao fim do curso processual.

4.16. Entretanto, em aplicação dos princípios da boa fé objetiva e lealdade processual, não se deve dar prosseguimento a um processo disciplinar em face de servidor(es) que não praticaram condutas irregulares. Nesse sentido, a Lei de Abuso de Autoridade, no art. 30 já citado acima, tipifica como crime proceder à persecução administrativa contra quem sabe inocente. Dessa forma, seguir um processo disciplinar em face de agente público já comprovadamente inocente pode, em tese, até configurar crime.

4.17. De fato, não se observa norma específica sobre julgamento parcial de processos disciplinares. Essa lacuna normativa, porém, não pode levar à conclusão de impossibilidade de absolvição de servidor(es) que sabidamente não participaram de infrações disciplinares, antes de ultimada a instrução processual e elaboração do indiciamento. Esse entendimento afrontaria os princípios constitucionais da celeridade processual, razoabilidade e proporcionalidade.

4.18. Para preencher eventuais vácuos normativos, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB dispõe:

Art. 2º. omissis

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. (...)

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

4.19. A Lei nº 8.112/90 é a lei especial que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, disciplinando o processo administrativo disciplinar em caso de infrações disciplinares. Por outro lado, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, posteriormente tratou de regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Nos casos em que não há previsão normativa específica sobre processo administrativo disciplinar, aplica-se a Lei nº 9.784/99, à luz do art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

4.20. Já em 2015, entrou em vigência o Novo Código de Processo Civil, segundo o qual: "Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente." (grifou-se). Desse modo, pelo princípio da especialidade, o PAD é regulado pela Lei nº 8.112/90, com aplicação subsidiária e supletiva da Lei Geral do Processo Administrativo e do CPC.

4.21. Cabe destacar, ainda, que tanto a Lei nº 9.784/99 quanto o CPC trazem dispositivos no sentido de observância dos princípios da eficiência, duração razoável do processo, proporcionalidade e razoabilidade nos processos que regulam:

CPC

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

(...)

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

I - assegurar às partes igualdade de tratamento;

II - velar pela duração razoável do processo;

III - prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça e indeferir postulações meramente protelatórias;

Lei nº 9.784/99

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; (...)

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

4.22. Nesse sentido, considerando especificamente a questão de julgamento antecipado parcial de mérito, nem a Lei nº 8.112/90 nem a Lei nº 9.784/99 trazem dispositivos sobre o tema, permanecendo a lacuna normativa, o que deve ser suprido com as normas do Código de Processo Civil, previstas em seu art. 356.

4.23. No caso do julgamento parcial antecipado previsto no CPC, conforme já destacado em linhas passadas, é necessário que o pedido possa ser dividido, além de que o processo deve estar "maduro", sem necessidade de saneamento ou produção probatória, ou ainda que tenha sido decretada a revelia do réu, caso em que os fatos alegados pelo autor são presumidos verdadeiros. Também não se admite julgamento antecipado por ausência de provas, uma vez que se deve oportunizar às partes a

produção de elementos probatórios suficientes para o julgamento ao fim da instrução.

4.24. De pronto, deve ser feita a ressalva quanto à impossibilidade de julgamento antecipado no PAD em caso de revelia. Isso porque há distinções da conceituação e efeitos da revelia no âmbito do processo civil e do processo disciplinar. A revelia no processo civil, em regra, se dá com a ausência de apresentação de contestação pelo réu e faz presunção de veracidade das alegações de fato formuladas pelo autor: "*Art. 344. Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor.*". No espectro disciplinar, a revelia ocorre com a não apresentação de defesa após o indiciamento do acusado ou pela inépcia da defesa apresentada. Decretado revel o acusado, deve ser designado defensor dativo ao indiciado para a apresentação de peça defensiva, uma vez que os fatos apurados não são tidos como verdadeiros.

4.25. Desse modo, não se permite a aplicação das regras do CPC sobre julgamento antecipado de mérito no PAD em caso de revelia.

4.26. Por outro lado, a aplicação do instituto processualístico de julgamento parcial do mérito se dá no caso de pedidos divisíveis: parte do pedido ou um dos pedidos será julgado e o restante seguirá as fases procedimentais subsequentes. No PAD, essa aplicação é possível, uma vez que o objeto sob apuração pode ser dividido de várias maneiras, seja por pluralidade de fatos e condutas sob apuração, seja por multiplicidade de sujeitos investigados. Em um PAD que apure um fato específico atribuído a dois agentes públicos, por exemplo, caso se verifique pelas provas já carreadas aos autos que um dos investigados não concorreu para a ocorrência da infração, pode ele ser excluído da apuração disciplinar antes da conclusão da instrução. Da mesma forma, em um processo disciplinar em que investigue diversos fatos atribuídos a um único servidor, se verificada a ausência de materialidade infracional de um dos fatos, a apuração segue somente quanto aos demais.

4.27. Por último, destaca-se que somente pode haver julgamento antecipado parcial de mérito no PAD se houver provas suficientes da negativa de autoria e/ou exclusão de materialidade. Não pode a comissão processante propor a absolvição de acusado sob o fundamento de ausência de provas de autoria ou materialidade. Nesse caso, a instrução deve seguir seu curso, até a fase de indicição.

4.28. Com isso, considerando a possibilidade de aplicação ao PAD do julgamento antecipado parcial de mérito ao PAD, nos termos dos art. 355, I, e 356 c/c 15, todos do CPC, resta a manifestação quanto ao procedimento a ser utilizado pela CPAD.

4.29. Se o juízo de admissibilidade indicou servidor como possível acusado, mas a CPAD entende pela inexistência de irregularidades cometidas por ele, não deve nem mesmo ser realizada a notificação prévia. Isso porque a CPAD não se vincula ao juízo de admissibilidade que sugeriu a instauração do processo disciplinar em desfavor do servidor, uma vez que trabalha com independência nos seus entendimentos. Por outro lado, se na fase de instrução for constatado que o servidor notificado não está envolvido em irregularidades, a CPAD não deve prosseguir no processamento deste acusado. Nesse caso, o caminho procedimental mais adequado seria a elaboração de um relatório parcial ou ata deliberativa, com as justificativas e indicação das provas para o não prosseguimento da acusação em face do servidor.

4.30. A comunicação da ausência de materialidade e/ou exclusão de autoria de um ou mais servidores do polo passivo do processo disciplinar deve ser realizada por deliberação da comissão registrada em ata, com comunicação à autoridade instauradora por ofício, ou ainda elaborado um relatório parcial pela comissão processante, também remetido à autoridade instauradora. A forma não tem tanta relevância no caso, em aplicação ao princípio do formalismo moderado que rege os processos disciplinares. O que importa é que a ata ou o relatório parcial sejam encaminhados à autoridade instauradora.

4.31. Por seu turno, a autoridade instauradora pode determinar de pronto o arquivamento em relação a esse(s) servidor(es) excluído(s) do polo passivo do PAD ou aguardar a conclusão do processo todo, para proferir o julgamento ou encaminhar para julgamento uno pela autoridade competente.

5. CONCLUSÃO

5.1. Com as considerações acima, encaminho os autos para apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União, com sugestão de resposta ao consulente e divulgação do entendimento para as unidades integrantes do SISCOR.



Documento assinado eletronicamente por **AMANDA CERQUEIRA DE MORAES, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 28/06/2022, às 14:14, 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 2379247 e o código CRC 655C68D6

Referência: Processo nº 00190.103767/2022-13

SEI nº 2379247