

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202011867001163

Interessado: CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

Assunto: consulta sobre matéria disciplinar

DESPACHO Nº 961/2023/GAB

CONSULTA. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) NÃO CUMPRIDO EM RAZÃO DA EXONERAÇÃO DE OFÍCIO DO SERVIDOR COMPROMISSÁRIO. EFEITOS DO RECONHECIMENTO PELO COMPROMISSÁRIO DA PRÁTICA DA TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR. ELEMENTO INFORMATIVO QUE NÃO EQUIVALE À CONFISSÃO PROCESSUAL. INEXIGIBILIDADE DO TAC E IMPOSSIBILIDADE DE SUA EXECUÇÃO. ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS À RESPONSABILIZAÇÃO DISCIPLINAR DO AGENTE CASO NÃO TENHA OCORRIDO A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DISCIPLINAR. APENAS A CONFISSÃO FORMALIZADA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR CARACTERIZA A CIRCUNSTÂNCIA ATENUANTE DA PENALIDADE PREVISTA NO ART. 196, § 3º, DA LEI Nº 20.756, DE 28 DE JANEIRO DE 2020. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Trata-se de consulta formulada pela Controladoria-Geral do Estado acerca de vários aspectos que envolvem a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito disciplinar que foi respondida pelos Despachos nº 1.707/2020 – GAB (SEI 000015786134), nº 1.674/2021 – GAB (SEI 000024336752) e nº 6/2023 – GAB (SEI 000024336752). Na última manifestação foi orientada a necessidade de instauração ou retomada do trâmite de sindicância ou processo administrativo disciplinar para apuração disciplinar da conduta objeto do acordo não cumprido na hipótese de exoneração de ofício do servidor antes do adimplemento de TAC firmado com a Administração Pública. Diante dessa diretiva, a Gerência de Aprimoramento de Conduta e Solução de Conflitos da Controladoria-Geral do Estado (Despacho nº 20/2023/CGE/GERCC - SEI 45484588) apresentou três questionamentos, a saber:

- I) Quais os efeitos da confissão ocorrida em sede de TAC nas sindicâncias e PADs a serem instaurados ou retomados diante de eventual exoneração de ofício do servidor compromissário?
- II) A instauração ou continuidade da sindicância ou do processo administrativo disciplinar para apurar a conduta objeto do TAC, tornar-se-á prejudicada diante do reconhecimento pelo servidor compromissário da prática da transgressão disciplinar?
- III) A confissão ocorrida no âmbito do TAC poderá ser utilizada como atenuante da penalidade em caso de condenação no processo disciplinar?

2. A Procuradoria Setorial enfrentou as indagações através do **Parecer nº CGE/PROCSET nº 11/2023** (SEI 46390484) quando lançou as seguintes opiniões:

(i) o “reconhecimento pelo servidor da responsabilidade pela prática da transgressão disciplinar” previsto no art. 252, inciso I, da Lei nº 20.756, de 2020 corresponde à “confissão do compromissário quanto à matéria de fato, bem como no reconhecimento da ilicitude da conduta”;

(ii) a confissão colhida na fase de sindicância deve ser necessariamente confirmada pela comissão processante para que possa ostentar a qualidade de prova no processo administrativo disciplinar;

(iii) no **Despacho nº 456/2023 - GAB** (Processo Administrativo nº 202311867000337) esta Procuradoria-Geral do Estado assentou que a confissão formalizada no acordo de não persecução penal (ANPP) homologado pode integrar o processo administrativo disciplinar (PAD) que apura a mesma conduta como prova emprestada, desde que submetida ao contraditório após a sua reprodução no feito disciplinar, e somente poderá subsidiar a convicção do julgador se corroborada por outras provas colhidas através do devido processo legal;

(iv) a confissão realizada como requisito para celebração do TAC pode ser utilizada como meio de prova no processo administrativo disciplinar se confirmada perante a comissão processante, após a garantia do contraditório e ampla defesa;

(v) o reconhecimento pelo servidor compromissário da prática da transgressão disciplinar formalizada no instrumento do TAC não prejudica eventual instauração ou continuidade da sindicância ou PAD destinada à apuração da conduta objeto do referido termo no caso de não cumprimento deste, vez que essa espécie de confissão constitui prova relativa que deve ser necessariamente confirmada nos autos da persecução disciplinar, além de guardar relação com outros elementos do processo para ter plena validade jurídica;

(vi) a confissão realizada em sede de TAC e confirmada perante a comissão processante do PAD tem a aptidão de atenuar a penalidade disciplinar, nos termos do art. 196, §3º, inciso II, alínea “a”, da Lei n. 20.756, de 2020; e,

(vii) caso houvesse omissão legislativa sobre o tema, a confissão poderia ser considerada circunstância atenuante com fulcro no art. 65, inciso II, alínea “d” do Código Penal, com respaldo na possibilidade de aplicação subsidiária do Direito Penal e Processual ao processo administrativo disciplinar autorizada pelo art. 227 da Lei nº 20.756, de 2020.

3. É o relato. Segue pronunciamento.

4. A indagação apresentada no item II da consulta já foi esclarecida no Despacho nº 6/2023 – GAB (SEI 000024336752), *in verbis*:

(...) 7. O servidor público ocupante de cargo de provimento em comissão não possui estabilidade e é exonerável *ad nutum* (ao desejo), razão pela qual seu desligamento prescinde de motivação do ato pela autoridade competente (art. 37, inciso II, Constituição Federal^[4] e art. 7º da Lei estadual nº 20.756, de 2020^[5]). A exoneração de ofício é, portanto, medida administrativa destinada ao desfazimento do vínculo funcional de iniciativa da própria Administração Pública, que ocorre a critério da autoridade competente, segundo juízo exclusivo de conveniência e oportunidade do nomeante.

8. A exoneração de ofício do compromissário de TAC titular de cargo de provimento em comissão durante o período de prova faz cessar o exercício das funções do cargo, no qual foi praticada a conduta que motivou a solução negocial e torna inviável o cumprimento do ajuste pelo compromissário. Não é possível equiparar a exoneração de ofício à conjuntura de descumprimento voluntário do negócio ventilado no art. 257 da Lei estadual nº 20.756, de 2020, uma vez que, nessa circunstância, a situação funcional que inviabiliza o ajustamento de conduta foi criada pela própria Administração Pública e o compromissário se encontra impossibilitado de cumprir os deveres e proibições fixados no instrumento por razões alheias à sua vontade.

9. O TAC disciplinar prevê como condição para execução da penalidade objetiva e da inabilitação o descumprimento pelo compromissário das condições por ele firmadas (art. 257 da Lei estadual nº 20.756, de 2020). Se o servidor não provoca o inadimplemento do ajuste, não é possível impor-lhe as medidas decorrentes da assunção da responsabilidade pela prática da transgressão disciplinar assumida. Assim, na hipótese de exoneração de ofício, o TAC não poderá executado, pois desprovido de exigibilidade; requisito que juntamente com a certeza e a liquidez, lhe outorga a eficácia de título executivo extrajudicial (art. 250 da Lei estadual nº 20.756, de 2020^[6] e art. 786 Código de Processo Civil^[7]). Com amparo nesse raciocínio,

eventual inabilitação de ex-servidor compromissário já realizada com respaldo na orientação jurídica exarada anteriormente (parágrafos 2º a 4º do **Despacho nº 1.707/2020/GAB**) deve ser considerada nula, com o restabelecimento da ordem das coisas (poder-dever de autotutela) através da prática de atos administrativos retificadores.

10. Na forma do art. 209 da Lei estadual nº 20.756, de 2020^[8], a alteração da situação jurídico-funcional resultante da exoneração, desde que observado o prazo prescricional, não impede a instauração de processo administrativo disciplinar (PAD) para apurar e punir a conduta objeto do TAC considerado inexecutável. Desse modo, exonerado de ofício o compromissário, conquanto não constatada a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, deverão ser adotadas as providências necessárias à instauração ou continuidade do processo administrativo disciplinar (PAD). Nesse caso, se o desfecho do PAD for pela aplicação da penalidade de destituição do cargo em comissão, o art. 193, §§ 7º e 8º, Lei estadual nº 20.756, de 2020^[9], determina a conversão da exoneração formalizada anteriormente na reportada sanção.

11. É recomendável que as citadas possibilidades de persecução disciplinar após a exoneração de ofício do compromissário e conversão da exoneração de eventual penalidade de destituição do cargo comissão constem expressamente do TAC, para fins de ciência dos signatários.

5. Naquela ocasião foi orientado que o reconhecimento pelo compromissário da prática da transgressão disciplinar no instrumento do TAC não prejudica e, portanto, não dispensa a instauração ou continuidade da sindicância ou do processo administrativo disciplinar para apuração da conduta que foi objeto do ajuste não cumprido e tampouco torna possível a aplicação automática da penalidade objetiva fixada na nota técnica. Conforme ali explanado, com a exoneração de ofício do servidor o cumprimento das condições por ele firmadas torna-se inviável por motivo alheio à sua vontade, de sorte que o TAC deixa de ser exigível e não pode ser executado em razão da ausência da exigibilidade; requisito que, com a certeza e a liquidez, são imprescindíveis para conferir a eficácia de título executivo extrajudicial ao instrumento da avença (art. 250, Lei nº 20.756, de 2020 e art. 786, CPC). Portanto, nessas circunstâncias, se o título que decorre do TAC firmado não pode ser executado porque destituído de exigibilidade, caso não tenha ocorrido a prescrição, impõe-se ato contínuo à exoneração de ofício, a adoção das providências necessárias à responsabilização disciplinar do agente.

6. O reconhecimento pelo servidor da responsabilidade pela prática da transgressão disciplinar previsto no art. 252, inciso II, da Lei nº 20.756, de 2020 afigura-se apenas como um dos requisitos exigidos na formalização do TAC e não equivale, a rigor, à confissão processual porque externada no momento anterior à instauração do processo administrativo disciplinar. A assunção extraprocessual da responsabilidade disciplinar exteriorizada no instrumento TAC enquadra-se na mesma categoria dos elementos de autoria e materialidade colhidos em sindicância ou apuração preliminar investigatória e constitui mero elemento informativo, produzido sem a efetivação do contraditório e que, dessa forma, não se prestam a subsidiar por si só eventual condenação em PAD porque não possui capacidade probatória. Para que essa declaração firmada em sede de TAC passe a ostentar força probante é imprescindível sua reprodução nos autos do PAD e sua integração ao conjunto de provas do processo, além de sua submissão ao crivo do contraditório.

7. Todavia, mesmo que venha a compor formalmente o conjunto de provas do PAD, não se olvida que essa declaração possa ser objeto de retratação. O reconhecimento da assunção da responsabilidade manifestado no TAC pelo servidor deu-se no específico contexto de celebração da avença, após avaliação sobre a pertinência do acordo, portanto, se a Administração exonera o servidor de ofício e inviabiliza o cumprimento do ajuste o agente pode reconsiderar a conveniência dessa manifestação e retratar-se.

8. Caso haja a manutenção do reconhecimento da responsabilidade em sede processual, após a sua submissão ao contraditório, a apreciação e valoração dessa declaração firmada em TAC pela autoridade competente para o julgamento deverá levar em conta as demais provas do processo

e a existência de compatibilidade e concordância entre elas, numa aplicação subsidiária do art. 197 do Código de Processo Penal^[1].

9. O reconhecimento pelo servidor da responsabilidade pela prática da transgressão disciplinar previsto no art. 252, inciso II, da Lei nº 20.756, de 2020 não configura “confissão” na forma da circunstância atenuante prevista no art. 196, § 3º, da Lei nº 20.756, de 2020^[2]. A confissão capaz de atenuar a penalidade disciplinar e influenciar na sua dosagem é aquela colhida em sede de PAD durante o interrogatório ou em outro momento processual desde que reduzido a termo.

10. Nesse ponto, convém retificar a assertiva lançada no parecer no sentido de que a confissão colhida na fase de sindicância passa a apresentar a qualidade de prova no processo administrativo disciplinar acaso “confirmada pela comissão processante”. É que não há colheita de confissão na sindicância. A sindicância é procedimento facultativo que objetiva a busca de elementos indiciários, de natureza inquisitorial (art. 213, *caput* e § 2º, Lei nº 20.756, de 2020^[3]) e, portanto, unilateral, no qual não se exige o contraditório e a ampla defesa, de sorte que eventual declaração do servidor colhida nessa fase constitui apenas elemento informativo.

11. Merece reparo ainda o aspecto do opinativo que cogita fortuita aplicação subsidiária da circunstância atenuante do art. 65, inciso II, alínea “d”, do Código Penal caso houvesse omissão legislativa sobre o tema. A Lei nº 20.756, de 2020 já dispõe em seu art. 196, § 3º, inciso II regras próprias sobre circunstâncias atenuantes da sanção disciplinar, logo, inexistente lacuna ou omissão capaz de justificar a invocação de dispositivo de outro regime jurídico. Portanto, nesse caso, se o legislador estadual regulamentou a matéria, mas optou por não incluir determinados fatos no rol de circunstâncias tal exclusão foi intencional e configura silêncio eloquente da norma.

12. Diante do exposto, **aprovo parcialmente** e com *acréscimos* o **Parecer nº CGE/PROCSET nº 11/2023** (SEI 46390484), ao passo em que **oriento** conclusivamente:

(i) o reconhecimento da prática da transgressão disciplinar pelo servidor compromissário do TAC quando sobrevier o não cumprimento ocasionado pela sua exoneração de ofício não dispensa a instauração ou continuidade da sindicância ou do processo administrativo disciplinar para apuração da conduta objeto do acordo e não permite a aplicação automática da penalidade objetiva fixada na nota técnica;

(ii) a exoneração de ofício do servidor que celebrou TAC torna o ajuste inexigível, pois retira a eficácia de título executivo extrajudicial do instrumento da avença e, caso não tenha ocorrido a prescrição, impõe a adoção das providências necessárias à responsabilização disciplinar do agente;

(iii) o reconhecimento pelo servidor da responsabilidade pela prática da transgressão disciplinar previsto no art. 252, inciso II, da Lei nº 20.756, de 2020, não equivale à confissão processual porque formalizada em momento anterior à instauração do processo administrativo disciplinar e constitui elemento informativo produzido sem a efetivação do contraditório que não se presta a subsidiar condenação em PAD porque não possui capacidade probatória;

(iv) para que a declaração firmada pelo servidor acusado em sede de TAC ostente força probante é imprescindível sua reprodução nos autos do PAD para integração ao conjunto de provas do processo e submissão ao contraditório do acusado, mas nada impede que possa ser objeto de retratação posterior;

(v) o reconhecimento pelo servidor da responsabilidade pela prática da transgressão disciplinar previsto no art. 252, inciso II, da Lei nº 20.756, de 2020, como condição para a celebração de TAC não configura “confissão” na forma da circunstância atenuante prevista no art. 196, § 3º, da Lei nº 20.756, de 2020;

(vi) a confissão que tem aptidão para atenuar a penalidade disciplinar é aquela colhida em sede de PAD durante o interrogatório ou em outro momento processual e reduzida a termo; e,

(vii) é impossível a aplicação subsidiária e supletiva de circunstâncias atenuantes da penalidade disciplinar de outros diplomas, a exemplo do Código Penal, pois a Lei nº 20.756, de 2020, já elenca no § 3º do art. 196 quais seriam os fatos capazes de provocar o abrandamento da sanção, e se a condição não está ali arrolada não se trata lacuna legislativa, mas de silêncio intencional do legislador.

14. Orientada a matéria, **retornem-se os autos à Controladoria-Geral do Estado, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer nº CGE/PROCSET nº 11/2023** e do presente despacho) os Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta**, bem como a **Corregedoria-Geral e o representante do CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

Gabinete da Procuradora-Geral do Estado.

LUCIANA BENVINDA BETTINI E SOUZA DE REZENDE

Procuradora-Geral do Estado em exercício
(art. 10, inciso I, Lei Complementar nº 58, de 2006)

[1] Art. 197. O valor da confissão se aferirá pelos critérios adotados para os outros elementos de prova, e para a sua apreciação o juiz deverá confrontá-la com as demais provas do processo, verificando se entre ela e estas existe compatibilidade ou concordância.

[2] Art. 196. Na aplicação das penalidades disciplinares serão sempre mencionados o fundamento legal e as causas preponderantes da sanção disciplinar imposta, demonstrando-se a compatibilidade entre a falta cometida e a penalidade adotada.

(...)

§ 3º Na sequência, serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes, se existentes, da seguinte forma:

(...)

II - são circunstâncias que atenuam a penalidade:

- a) a confissão;
- b) a coação resistível para a prática da transgressão disciplinar;
- c) a prática da transgressão disciplinar em cumprimento de ordem não manifestamente ilegal de autoridade superior;
- d) motivo de relevante valor social ou moral;
- e) a colaboração efetiva do servidor para a descoberta de coautor ou partícipe da transgressão disciplinar apurada;
- f) prestação de bons serviços à administração pública estadual;
- g) desconhecimento justificável da norma administrativa;
- h) estado físico, psicológico, mental ou emocional abalado, que influencie ou seja decisivo para a prática da infração disciplinar;
- i) procurar, por espontânea vontade e com eficiência, logo após a infração disciplinar, evitar ou minorar as suas consequências;

j) reparar o dano causado, por espontânea vontade e antes do julgamento

[3] Art. 213. Como medida preparatória, a autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar poderá, se necessário, determinar a realização de sindicância preliminar ou se valer da apuração preliminar investigatória com a finalidade de investigar irregularidade funcional, oportunidade em que serão realizadas as diligências necessárias à obtenção de informações, inclusive de natureza patrimonial, consideradas úteis ao esclarecimento do fato, das suas circunstâncias e da respectiva autoria.

(...)

§ 2º A sindicância terá natureza inquisitorial e será conduzida por servidor ou comissão para esse fim designado, assegurando-se no seu curso a informalidade, a discricionariedade e o sigilo necessários à elucidação dos fatos ou exigidos pelo interesse da Administração.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA BENVINDA BETTINI E SOUZA DE REZENDE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 12/06/2023, às 15:58, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 48558965 e o código CRC 007F7419.

CONSULTORIA-GERAL

RUA 02 Nº 293, ESQ COM AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, QD. D-02, LT. 20/26/28 - Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202011867001163



SEI 48558965