



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

PARECER n. 00476/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU

NUP: 00810.001117/2020-28

INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO
ASSUNTOS: PRESCRIÇÃO

EMENTA: APURAÇÃO DISCIPLINAR. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. VIABILIDADE JURÍDICA. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE MATERIALIDADE E DE AUTORIA. ARQUIVAMENTO PAUTADO NO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE.

I - RELATÓRIO.

1. Processo criado na esteira da Portaria ICMBio nº 893/2020, que, nos termos de sua ementa, "Institui Grupo de Trabalho para definir as regras, critérios e fluxos para tratamento, análise e encaminhamento a ser dado aos autos de infração sobre os quais haja indicativo de ocorrência de prescrição".

2. Nos termos do **DESPACHO n. 00590/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**, há passivo imenso de processos com prescrição reconhecida que devem ser apurados. Nessa diáspora, o Sr. Procurador-Chefe Nacional determinou:

5. Neste NUP, solicito que seja analisado em que medida as conclusões de trabalho inadequadas podem influir na apuração disciplinar, a exemplo do que entendimento abaixo consolidado:

CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU N. 08/2012

As ilicitudes funcionais, face às suas graves consequências punitivas legais, devem ser objeto de análise e eventual enquadramento, observando-se sempre a razoabilidade e a proporcionalidade correspondente ao potencial ofensivo da conduta disciplinar infracional. (PARECER n. 08/2012/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU, de 07/08/2012)

3. O presente feito, portanto, visa a determinar que tratamento jurídico a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade tem em termos disciplinares.

4. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

1. NECESSIDADE JURÍDICA DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DE APURAÇÕES DISCIPLINARES

5. O presente processo lida com uma possível hipótese de admissibilidade em feitos disciplinares em que se analisa eventual responsabilidade profissional do servidor. Dispõe a Lei nº 8.112/1990:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

§ 1º Revogado

§ 2º Revogado

§ 3º A apuração de que trata o **caput**, por solicitação da autoridade a que se refere, poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade, delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração. [\(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)

Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

6. A doutrina tem extraído dos arts. 143 e 144 do Diploma a existência do juízo de

admissibilidade. Nesse sentido, dispõe o *Curso de Processo Administrativo Disciplinar* da Corregedoria-Geral da União:

O juízo, ou exame, de admissibilidade não está previsto expressamente na Lei nº8.112/90, mas chega-se a ele indiretamente pela análise combinada dos arts. 143 e 144. É uma das ferramentas mais importantes para o aperfeiçoamento da atividade correcional. Dele depende - em boa parte - a eficácia e a eficiência dos procedimentos correcionais. Se adequadamente realizado, o juízo de admissibilidade pode ajudar a Administração a não instaurar procedimentos desnecessários; a economizar recursos públicos (reduzindo o custo do processo); a dar celeridade às apurações; e a evitar exposição e desgastes com servidores.

É no juízo de admissibilidade que são identificados os indícios de autoria, os indícios de materialidade, a potencial infração, a conduta de cada agente, as providências administrativas adotadas, a ocorrência de prescrição, o grau de prioridade do caso, a estratégia de apuração e o perfil da comissão a ser designada. (CGU, Corregedoria-Geral da União, *Curso de Processo Administrativo Disciplinar*, 2020, p.10, grifos nossos).

7. O juízo de admissibilidade, em termos de cumprimento da legalidade e do Princípio da Eficiência (CF, art. 37, *caput*), portanto, é extremamente estratégico. A máquina pública é composta de milhares de servidores, cada qual realizando inúmeras atividades por dia, enquanto órgãos de disciplina têm tamanho consideravelmente limitado. O controle disciplinar só conseguirá cumprir suas relevantíssimas atribuições institucionais se, sempre dentro da legalidade, atuar com critério e priorizar os casos com indícios de dano efetivo à Administração ou aos seus princípios. Se os recursos de pessoal e de estrutura são limitados, deve a Administração se adequar e buscar garantir a máxima efetividade das apurações.

8. Da mesma forma, o *Manual de Processo Administrativo Disciplinar* da Corregedoria-Geral da União enfatiza a necessidade de juízo prévio de admissibilidade, buscando-se resguardar a eficiência da apuração frente a denúncias vagas ou que descrevam fatos em tese fora da alçada disciplinar através da análise cuidadosa das circunstâncias:

Colocada a questão da obrigatoriedade de apuração da irregularidade que chegar ao conhecimento da autoridade competente, é importante observar que tal obrigação não é absoluta, já que nem todas as notícias de irregularidade, após a devida análise, levarão a aludida autoridade a concluir pela existência de infração disciplinarmente censurável. Por outro lado, impende destacar que, havendo dúvida quanto a tal existência, deverá a autoridade determinar a apuração dos fatos. Aplica-se, por-tanto, neste caso, a máxima 'in dubio, pro societate'.

Pode ocorrer, por exemplo, de uma denúncia ser muito vaga, como aquela que se refira ao órgão ou entidade como um "lugar onde impera a corrupção", ou mesmo não ser objeto de apuração disciplinar, como a relativa à conduta que determinado servidor tenha adotado fora do horário de expediente e sem nenhuma relação com as atribuições do cargo público que ocupe. Esses tipos de notícia de irregularidade deverão ser arquivados sem necessidade de apuração, conforme orienta o parágrafo único do art. 144 da Lei nº 8.112/90, transcrito abaixo:

[...]

Enfim, o juízo de admissibilidade constitui-se em uma espécie de análise prévia da notícia de irregularidade funcional, cumprindo-se assim o que determina o mencionado art. 143 quanto ao dever de apurar, sem que, para isso, a autoridade competente precise instaurar acodadamente a sede disciplinar propriamente dita, com o risco de descumprir princípios muito caros à Administração Pública, como os da eficiência e economicidade (CGU, Corregedoria-Geral da União, *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*, 2019, p.46, 48, grifos nossos).

9. O mesmo Manual, aliás, destaca os seguintes excertos doutrinários:

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 [MATTOS, Mauro Roberto Gomes de, *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2ª edição, 2010, p.577]

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

(CGU, Corregedoria-Geral da União, *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*, 2019, p.47).

10. Existe o dever jurídico, portanto, originado no Princípio da Legalidade conjugado ao Princípio da Eficiência, de realização de juízo de admissibilidade por parte da autoridade disciplinar. Dessa forma, ela deverá, racionalizando o uso dos recursos limitados de que dispõe, arquivar as as notícias de possível infração sem elementos mínimos de convicção, bem como aquelas que descrevem condutas que não trazem prejuízo concreto à Administração ou aos seus princípios diretores. Dessa forma, a Administração poderá reprimir com eficiência as condutas que são efetivamente gravosas à máquina pública e à ordem jurídica, em vez de utilizar ineficientemente recursos públicos dispersando seus recursos limitados em casos infrutíferos.

11. Destaca-se que não se outorga à autoridade administrativa a possibilidade de livremente escolher o que irá ou não apurar: ela tem em regra o dever jurídico de averiguar o ocorrido, podendo apenas arquivar - fundamentadamente - aqueles casos extremos de evidente falta de indícios ou de notória ausência de prejuízo à máquina pública.

2. INDÍCIOS DE AUTORIA E DE MATERIALIDADE

12. Nessa senda, o juízo de admissibilidade tem o papel de demonstrar a existência de indícios de autoria e de materialidade no processo, aptos a justificar o aprofundamento da investigação.

13. Estabelece a IN CGU nº 14/2018:

CAPÍTULO I

DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

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 correccional, conforme previsto nos arts. 5º e 6º desta Instrução Normativa.

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

Art. 10. As denúncias, as representações ou as informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correccional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento correccional cabível.

§ 1º Para subsidiar o juízo de admissibilidade, a unidade de correição ou autoridade competente poderá se valer dos meios de prova de que trata o Capítulo II, do Título II, desta Instrução Normativa.

§ 2º A denúncia ou representação que não contiver os indícios mínimos que possibilitem sua apuração será motivadamente arquivada.

§ 3º A autoridade competente pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento correccional, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração.

§ 4º No caso de dano ou extravio de bens da União que implique prejuízo de pequeno valor, deverá ser observado o disposto na Instrução Normativa CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009, que regulamenta o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).

§ 5º No caso de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, deverá ser observado o disposto na Instrução Normativa CGU nº 02, de 30 de maio de 2017, que regulamenta o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Art. 11. Presentes indícios de autoria e materialidade, será determinada a instauração de procedimento correccional acusatório, sendo prescindível a existência de procedimento investigativo prévio.

Parágrafo único. A informação anônima que noticie a ocorrência de suposta infração correccional poderá deflagrar procedimento correccional acusatório, desde que sejam colhidos outros elementos que a respaldem.

14. A respeito da necessidade de demonstração de indícios de materialidade e de autoria, o Manual de Processo Administrativo Disciplinar aponta o seguinte:

Como já asseverado, a notícia de irregularidade deverá estar revestida de plausibilidade, ou seja, conter o mínimo de elementos indicadores da ocorrência concreta de um ilícito (materialidade) e se possível os indícios de autoria, de modo que notícias vagas podem ensejar o arquivamento sumário da denúncia, eis que não se afigura razoável movimentar a máquina estatal, por demais dispendiosa, para apurar notícia abstrata e genérica, em cujo teor não se encontram requisitos mínimos de plausibilidade.

(CGU, Corregedoria-Geral da União, *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*, 2019, p.44, grifos nossos)

15. Os indícios de materialidade de autoria são demonstrações mínimas de que pode existir alguma infração disciplinar cometida por alguém. A doutrina esclarece:

INDÍCIO: é o fato secundário, conhecido e provado, que, tendo relação com o fato principal, autoriza, por raciocínio indutivo, a conclusão da existência de outro fato ou circunstância (art. 239, CPP). Trata-se de prova indireta.

(NUCCI, Guilherme de Souza, *Dicionário Jurídico: Penal, Processual Penal e Execução Penal*, p.175, negrito no original)

16. Dessa forma, em não havendo demonstração mínima de elementos que demonstrem o possível cometimento de infração administrativa por agente público, deve o feito ser arquivado após exame de admissibilidade.

3. PROCESSO DISCIPLINAR E PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

17. De plano, cumpre salientar que, apesar de entendimentos em contrário, o Supremo Tribunal Federal costuma utilizar os princípios da proporcionalidade, de origem germânica, e da razoabilidade, que está vinculado à doutrina do devido processo legal substantivo do direito norte-americano, em conjunto.

18. Cabe destacar que, de acordo com o direito alemão, a proporcionalidade deve ser compreendida em três etapas (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito) em um processo de ponderação de interesses,

“A regra da proporcionalidade no controle das leis restritivas de direitos fundamentais surgiu por desenvolvimento jurisprudencial do Tribunal Constitucional alemão e não é uma simples pauta que, vagamente, sugere que os atos estatais devem ser razoáveis, nem uma simples análise da relação meio-fim. Na forma desenvolvida pela jurisprudência constitucional alemã, tem ela uma estrutura racionalmente definida, com sub-elementos independentes - a análise da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito - que são aplicados em uma ordem pré-definida, e que conferem à regra da proporcionalidade a individualidade que a diferencia, claramente, da mera exigência de razoabilidade” (SILVA, Virgílio Afonso da. *O Proporcional e o Razoável*. Revista dos Tribunais, v. 798. São Paulo, 2002. p. 36-37)

19. Porém, a jurisprudência não costuma fazer essa distinção clara entre proporcionalidade e razoabilidade. Segue abaixo julgados sobre a aplicação do princípio da proporcionalidade:

- O poder público, **especialmente** em sede de tributação, **não pode agir imoderadamente**, pois a atividade estatal **acha-se essencialmente condicionada** pelo princípio da razoabilidade, **que traduz** limitação material à ação normativa do Poder Legislativo.

- **O Estado não pode legislar abusivamente**. A atividade legislativa **está necessariamente sujeita** à rígida observância de diretriz fundamental, que, **encontrando** suporte teórico no princípio da proporcionalidade, **veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis** do poder público.

- **O princípio da proporcionalidade**, nesse contexto, **acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público** no exercício de suas funções, **qualificando-se** como parâmetro de aferição da própria **constitucionalidade material** dos atos estatais.

- **A prerrogativa institucional de tributar**, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, **não lhe outorga** o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. **É que este dispõe**, nos termos da própria Carta Política, **de um sistema de proteção** destinado a ampará-lo **contra eventuais excessos** cometidos pelo poder tributante ou, ainda, **contra exigências irrazoáveis** veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.

(STF, ADI 2.551 MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 02/04/2003, grifos no original)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ANULAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DEMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. REINTEGRAÇÃO. CORREÇÃO MONETÁRIA. JUROS DE MORA.

1. Agente Administrativo do Ministério da Saúde, demitido em virtude de processo administrativo, em razão de suposta prática de ato de improbidade.

2. O art. 132 da Lei n. 8.112/90 possui um rol de condutas apenadas com demissão, a qual se revela desproporcional diante da análise das provas contidas nos autos, por haver outras medidas mais adequadas para alcançar o fim almejado.

3. Não obstante não caiba ao Poder Judiciário examinar a conveniência ou oportunidade da aplicação das sanções administrativas, cabe-lhe examinar a legalidade, o que importa em verificar se adequada a pena aos fatos apurados, dentro dos contornos da razoabilidade e proporcionalidade.

4. No caso, as provas colhidas no procedimento administrativo revelaram falta funcional, vez que as estimativas de preço, colhidas pelo autor, em inobservância a preceito legal, não estavam lastreadas em planilhas de custo, possibilitando a prática em licitação de preços acima do valor de mercado. Não se comprovou, todavia, dolo ou culpa nos atos praticados, indispensáveis à configuração da alegada improbidade administrativa, não

justificando a punição aplicada, sob o prisma da proporcionalidade e da adequação, ou da correta motivação, como analisado no voto proferido pelo Ministro Arnaldo Esteves Lima, no MS 9315-DF (2003/0173001-7).

5. Não obstante o apelado tenha, pela via do mandado de segurança, se voltado contra o processo administrativo do qual resultou sua demissão, tendo o Eg. STJ denegado a ordem, certo é que aquela Corte Superior decidiu exclusivamente sobre a inexistência de falha formal no procedimento, deixando de abordar a questão da adequação ou desproporcionalidade da pena aplicada por entender não constituir-se na causa de pedir, pelo que não há óbice ao reexame da demissão pelo Judiciário, agora por esse fundamento.

6. Correção monetária, desde o vencimento de cada parcela, nos termos da Lei n. 6.899/81, com aplicação dos índices previstos no Manual de Cálculos da Justiça Federal.

7. Juros de mora de 0,5% ao mês, a partir da citação, por ter a ação sido ajuizada após a edição da Medida Provisória n. 2.180-35/2001.

8. Apelação a que se nega provimento. Remessa oficial parcialmente provida.

(TRF-1, Apelação Cível 0000542-55.2006.4.01.3100, Rel. Juiz Fed. Renato Martins Prates (Conv.), julgado em 31/07/2013)

20. Desse modo, cabe a avaliação no Processo Administrativo Disciplinar dos dois princípios simultaneamente como balizador da Administração Pública. Nessa medida, o *Manual de Processo Administrativo Disciplinar* da Corregedoria-Geral da União que:

“De fato, através desse poder sancionador, o Estado tem à sua disposição um mecanismo eficaz para, diante de comportamento contrário aos normativos regentes da atividade administrativa, apurar eventuais irregularidades e, se comprovada a participação de servidor público, aplicar a devida sanção disciplinar. Tal punição deve se pautar na relação entre a gravidade da falta cometida e a sanção efetivamente imposta, à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Importa destacar, ainda, que ao servidor, em razão do exercício do cargo, é conferida a execução de certas atribuições legais, voltadas para o atendimento das necessidades coletivas, em estrito cumprimento aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público”.

21. A respeito da aplicação do princípio do processo administrativo disciplinar, a DAD tem entendido na apuração de responsabilidade funcional pela necessidade de considerar o potencial ofensivo das condutas pelo crivo da proporcionalidade e da razoabilidade.

22. Reforça tal entendimento com a inclusão no art. 2º da Lei nº. 9.784/99 dos seguintes princípios: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Tais princípios estão em consonância com os princípios gerais do direito administrativo (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) presentes no art. 37, *caput* da Constituição Federal de 1988.

23. Diante disso, indica-se a seguinte decisão:

EMENTA: DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO À SUPOSTA INOBSERVÂNCIA DE NORMA REGULAMENTAR. BAIXO POTENCIAL OFENSIVO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. Utilização do sistema SAPIENS para juntada de documento de entidade corporativa, para fins privados; 2. Aplicação da Conclusão DAD/DEPCONSU/PGF/AGU N. 08/2012: **As ilicitudes funcionais, face às suas graves consequências punitivas legais, devem ser objeto de análise e eventual enquadramento, observando-se sempre a razoabilidade e a proporcionalidade correspondente ao potencial ofensivo da conduta disciplinar infracional.** 3. Arquivamento sumário. (00406.000837/2019-12 - Sessão Colegiada do NAI de 03/09/2019) (grifos nossos)

24. Em outro caso, verifica-se o seguinte teor:

EMENTA: DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO A COBRANÇA. ALTO VOLUME PROCESSUAL NA UNIDADE. CARÊNCIA DE ESTRUTURA. OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DE CRÉDITO DE AUTARQUIA. **AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.** ARQUIVAMENTO. 1. Suposta prescrição de créditos de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA; 2. Falha ao promover a execução fiscal decorrente de falta de estrutura, carência de Procuradores, excesso de trabalho; 3. A Administração deve fornecer aos seus agentes os meios necessários à execução das respectivas atribuições, com adequação e pleno rendimento funcional; 4. Sabendo-se, de antemão, que **a falha de atuação teve justificativas calcadas no grande volume de processos, aliado às deficiências estruturais da unidade, há de se reconhecer ausentes a razoabilidade e a proporcionalidade para a deflagração da sede apuratória disciplinar;** 5. Aplicação da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 05/2012: Se da instrução processual se verificar que os Procuradores Federais estão submetidos a condições de trabalho inadequadas, e que tal fato foi decisivo para a irregularidade, torna-se inviável a persecução administrativa, pois a deflagração do apuratório se revela contrária à razoabilidade e à proporcionalidade, uma vez que não se pode exigir do servidor o cumprimento de deveres que, em razão da infraestrutura existente, não são factíveis; 6. Arquivamento dos autos. (00407.009472/2019-73 - Sessão Colegiada do NAI de 17/09/2019) (grifos nossos)

25. Na jurisprudência, o Superior Tribunal de Justiça segue a linha de aplicação do princípio da

proporcionalidade e razoabilidade nos Processos Administrativos Disciplinares – PAD com a seguinte orientação:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. INEXISTÊNCIA DE PROVA DA PRÁTICA DA INFRAÇÃO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE INOBSERVADO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Nos termos do parágrafo único do art. 168 da Lei n. 8.112/90, "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".
2. Hipótese na qual a comissão processante sugeriu que à impetrante, por transgressão aos deveres funcionais previstos no art. 116, incisos I (exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo), II (ser leal às instituições a que servir) e III (observar as normas legais e regulamentares), da Lei n. 8.112/90, fosse aplicada a pena de suspensão por sessenta dias.
3. Conclusão diversa da autoridade impetrada assentada, apenas e tão somente, na ausência de recolhimento da contribuição previdenciária em período no qual, por algum motivo (não se sabe qual), a impetrante considerou existente para fins de concessão de benefício previdenciário.
4. Ausência de prova de que a impetrante agiu com o deliberado intuito de obter proveito em benefício próprio ou de terceiro, com infringência ao art. 117, IX, da Lei n. 8.112/90.
5. Existência de prova do restabelecimento administrativo dos benefícios previdenciários, além da efetiva constatação, pela comissão processante, de que havia sobrecarga de serviço, falta de servidores, precárias condições de trabalho, falta de treinamento e preparação dos servidores para o desempenho de suas atribuições e constantes problemas nos sistemas informatizados, que realmente colaboraram sobremaneira para as irregularidades nas concessões de aposentadorias.
6. Inexistindo prova inequívoca de que a impetrante se valeu do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, a ela não pode ser aplicada a pena de demissão, que se mostra desproporcional para um ato de desídia (art. 117, XV, da Lei n. 8.112/90).
7. Retroação dos efeitos funcionais à data do ato de demissão do serviço público, com efeitos financeiros a partir da impetração (Súmulas n. 269 e 271 do STF).
8. Segurança concedida. (STJ, MS 12955, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 13/05/2015)

26. Nessa mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça publicou o Jurisprudência em Teses e o Supremo Tribunal Federal, conforme as transcrições a seguir:

"Não há falar em ofensa ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade quando a única reprimenda prevista para a infração disciplinar apurada é a pena de demissão". STJ. Jurisprudência em Teses. n. 141. Publicada em 07 fev. 2020.

27. A avaliação da jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais também aponta que a aplicação do princípio da proporcionalidade e razoabilidade no processo administrativo disciplinar deve ser analisado para inibir a possibilidade de um processo investigatório e de julgamento desnecessário. Diante disso, transcreve-se julgamento do TRF-1:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ANULAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DEMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE. REINTEGRAÇÃO. CORREÇÃO MONETÁRIA. JUROS DE MORA. 1. Agente Administrativo do Ministério da Saúde, demitido em virtude de processo administrativo, em razão de suposta prática de ato de improbidade. 2. O art. 132 da Lei n. 8.112/90 possui um rol de condutas apenadas com demissão, a qual se revela desproporcional diante da análise das provas contidas nos autos, por haver outras medidas mais adequadas para alcançar o fim almejado. 3. Não obstante não caiba ao Poder Judiciário examinar a conveniência ou oportunidade da aplicação das sanções administrativas, cabe-lhe examinar a legalidade, o que importa em verificar se adequada a pena aos fatos apurados, dentro dos contornos da razoabilidade e proporcionalidade. 4. No caso, as provas colhidas no procedimento administrativo revelaram falta funcional, vez que as estimativas de preço, colhidas pelo autor, em inobservância ao preceito legal, não estavam lastreadas em planilhas de custo, possibilitando a prática em licitação de preços acima do valor de mercado. Não se comprovou, todavia, dolo ou culpa nos atos praticados, indispensáveis à configuração da alegada improbidade administrativa não justificando a punição aplicada, sob o prisma da proporcionalidade e da adequação, ou da correta motivação, como analisado no voto proferido pelo Ministro Arnaldo Esteves Lima, no MS 9315-DF (2003/0173001-7). 5. Não obstante o apelado tenha pela via do mandado de segurança se voltado contra o processo administrativo do qual resultou a demissão, tendo o Eg. (TRF-1 – Apelação Civil AC 00005425520064013100).

28. Nesses termos, cabe em avaliação no Processo Administrativo Disciplinar aplicação do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, os quais são adotados conjuntamente, para inibir a possibilidade de julgamentos e sanções disciplinares "desproporcionais" e não razoáveis.

III. CONCLUSÃO

29. Com base em todo o exposto, constata-se a procedência da adoção da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU N. 08/2012 pelo ICMBio, em virtude de seu fundamento na legislação e nos Princípios da Legalidade e da Eficiência. Sugere-se a seguinte redação, adaptada aos contornos institucionais da autarquia:

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA PFE-ICMBIO/PGF/AGU nº __/2020

NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE

As ilicitudes funcionais, face às suas graves consequências punitivas legais, devem ser objeto de análise e eventual enquadramento, observando-se sempre a razoabilidade e a proporcionalidade correspondente ao potencial ofensivo da conduta disciplinar infracional.

30. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 27 de outubro de 2020.

FRANCISCO NEVES SIQUEIRA
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00810001117202028 e da chave de acesso 847b78df

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO NEVES SIQUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 523245590 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO NEVES SIQUEIRA. Data e Hora: 29-10-2020 15:56. Número de Série: 17268839. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE
GABINETE

DESPACHO n. 00678/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU

NUP: 00810.001117/2020-28

INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO

ASSUNTOS: PRESCRIÇÃO

1. Acompanho o PARECER n. 00476/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, por seus próprios fundamentos.
2. Ao apoio, para encaminhar à Auditoria Interna, à Corregedoria e à DIMAN, para conhecimento e adoção das providências ulteriores.

Brasília, 30 de outubro de 2020.

DILERMANDO GOMES DE ALENCAR
PROCURADOR-CHEFE NACIONAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO ICMBio

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00810001117202028 e da chave de acesso 847b78df

Documento assinado eletronicamente por DILERMANDO GOMES DE ALENCAR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 525357052 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DILERMANDO GOMES DE ALENCAR. Data e Hora: 30-10-2020 08:35. Número de Série: 26689776638382431772138830596. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
