



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2867/2022/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.105327/2022-09

INTERESSADO: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRE

1. ASSUNTO

1.1. Pedido de reavaliação de entendimento. Nota Técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
- 2.2. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.
- 2.3. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.
- 2.4. Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022.
- 2.5. Nota técnica nº 1232/2019/CGUNE/CRG, de 02, de janeiro de 2020.
- 2.6. Nota técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG, de 21 de julho de 2022.
- 2.7. Resolução ANTT nº 3.000, de 28 de janeiro de 2009.
- 2.8. Resolução ANTT nº 5.886, de 28 de abril de 2020.
- 2.9. Resolução ANTT nº 5.888, de 12 de maio de 2020.
- 2.10. Resolução da diretoria colegiada - RDC nº 585, de 10 de dezembro de 2021.
- 2.11. Ofício SEI nº 18184/2022/CORREG-ANTT, de 22 de junho de 2022.
- 2.12. Ofício SEI nº 30313/2022/CORREG-ANTT, de 14 de outubro de 2022.
- 2.13. Voto ANTT DBB 74/2001, Processo nº 50500.014681/2021-63, Diretor Davi Ferreira Gomes Barreto.
- 2.14. TEIXEIRA, Marcos Salles, Anotações Sobre Processo Administrativo Disciplinar, Ed. jan. 2022.
- 2.15. Manual de Processo Administrativo Disciplinar, Controladoria-Geral da União, Brasília, Ed. mai. 2022.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

- 3.1. Por força do Despacho DICOR, de 27 de outubro de 2022 (2569349), retornam os autos a esta CGUNE para manifestação acerca de pedido de reavaliação de entendimentos fixados na Nota técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG (2445837), encaminhado pela Corregedora da Agência Nacional de Transportes Terrestres -ANTT, por meio do Ofício SEI nº 30313/2022/CORREG-ANTT, de 14 de outubro de 2022 (2569342).
- 3.2. A referida nota técnica teve por finalidade responder à consulta pretérita de mesma procedência, encaminhada por meio do Ofício SEI nº 18184/2022/CORREG-ANTT, de 22 de junho de 2022 (2412253), relacionada à viabilidade de pedido de reconsideração em sede de juízo de admissibilidade efetivado por unidade correcional, bem como, no caso de resposta positiva à questão anterior, definir qual seria a instância competente para o seu processamento.
- 3.3. Cuida esclarecer que a consulta teve por origem o exame de situações concretas ocorridas no âmbito da ANTT.
- 3.4. O processo foi repassado ao responsável pela produção da mencionada nota técnica, e que

ora subscreve a presente, para prestar esclarecimentos, bem como verificar a existência de uma possível causa para a reavaliação dos entendimentos anteriormente firmados.

3.5. Para o conhecimento dos fatos que fundamentaram o presente pedido em sua completude, remeto à leitura do sumário executivo da supracitada nota técnica (2445837).

3.6. Interessa destacar, ainda, que, dentre outros elementos informativos utilizados pela solicitante como fundamento para análise das questões apontadas como controversas, situam-se proposições acerca da necessidade de aplicação do princípio do juiz natural e do promotor natural ao campo administrativo sancionador, com os quais, desde já, apresento sinalização de concordância, declarando a sua grande valia na análise da presente solicitação.

3.7. É o breve relato da situação.

4. ANÁLISE

4.1. De início, tendo em vista as questões submetidas a exame, insta, desde logo, transcrever as competências da Corregedoria e da Diretoria Colegiada da ANTT, bem como do Ministro de Estado ao qual a Agência está vinculada, constantes do anexo da Resolução nº 5.886, de 28 de abril de 2020, que aprova os procedimentos correccionais de competência da Corregedoria da ANTT:

DA COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE INSTAURADORA E DO JULGAMENTO

Art. 20. **Compete à Corregedoria, na qualidade de autoridade instauradora dos processos e procedimentos de que trata esta Resolução, praticar os atos referentes à sua admissibilidade, instauração, prorrogação, sobrestamento, nomeação e substituição de membros de comissões, encaminhamento dos autos para julgamento, arquivamento do feito, celebração de TAC, solicitação de registro de penalidades nos assentamentos funcionais, apreciação de solicitações das comissões processantes e de autoridades externas, além de observar as competências e atribuições já definidas no Regimento Interno da ANTT.**

(...)

Art. 23. **Compete à Diretoria da ANTT o julgamento dos procedimentos e processos de que trata esta Resolução e a aplicação das penalidades de advertência e suspensão de até 30 (trinta) dias e, ao Ministro de Estado à qual a ANTT está vinculada, a aplicação das penalidades de suspensão superior a 30 (trinta) dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade do servidor público apenado, nos termos da Lei nº 8.112, de 1990, e do Decreto nº 3.035, de 1999, e legislação correlata.**

(...)

DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Art. 29. **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. 25 e 26.**

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. 30. 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 Corregedoria poderá se valer dos meios de prova de que trata o Capítulo II do Título III desta Resolução.

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

§ 3º O Corregedor 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 em Instruções Normativas e demais instrumentos editados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, regulamentando o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Art. 31. Presentes indícios suficientes 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.

(grifei)

4.2. Aproveito o ensejo para recomendar a retirada do § 4º do art. 30, da mencionada Resolução, em próxima revisão normativa, em razão da atual inexistência do TCA.

4.3. Seguindo, de acordo com as informações constantes do pedido da Corregedoria da ANTT, verifico, salvo melhor juízo, a ocorrência de interpretação equivocada de parte do teor da Nota técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG, tendo em consideração que o seu principal foco foi o de determinar a viabilidade do pedido reconsideração em sede de juízo de admissibilidade. Transcrevo abaixo o objeto de questionamento da Corregedoria da ANTT (cf. item 3.9 da citada nota técnica):

Ofício SEI nº 18184/2022/CORREG-ANTT

(...)

Por essas razões, no sentir da consulente, merece acolhida a tese contida nos VOTOS DDB 74 (SEI 7488319) e DDB 75 (SEI 7488418), referendada pelas Deliberações ANTT nº 262 e 263, de 10 de agosto de 2021, no sentido de que a) inexistente previsão de recurso em juízo de admissibilidade exercida pela Corregedoria e b) inexistente poder hierárquico da Diretoria da Autarquia, ainda que na condição de autoridade julgadora, sobre o juízo de admissibilidade da Corregedoria.

Entretanto, em que pese o entendimento acima consignado roga-se o posicionamento da CRG/CGU a respeito das questões ora ventiladas, expressas nos seguintes termos:

Existe hipótese legal de cabimento de pedido de reconsideração ante juízo de admissibilidade disciplinar exarado em Unidades Correcionais?

E caso a resposta à questão acima seja positiva:

Qual a instância competente para processar eventuais recursos interpostos em face de juízo de admissibilidade exarado pelas Unidades Correcionais?

(grifei)

4.4. Já o Ofício SEI nº 30313/2022/CORREG-ANTT, que ora reclama a reavaliação de entendimento, apresenta, logo no 2º parágrafo de sua introdução, a seguinte afirmação como base do pedido:

“Em resposta à consulente, por meio da Nota técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG, consigna-se que o pedido de reconsideração no plano disciplinar deve se restringir às decisões desfavoráveis ao acusado em processos punitivos contraditórios.” (grifei)

4.5. Ocorre que não foi esse o entendimento que se pretendeu repassar, de acordo com o teor da nota técnica em referência.

4.6. Na verdade, o conteúdo do documento aponta uma série de motivos que levam à conclusão de não cabimento de pedido de reconsideração em sede de juízo de admissibilidade realizado por unidade correccional, conforme evidencia a leitura dos seus itens 4.8 a 4.15:

4.8 Cabe ainda mencionar que as etapas que levam até o juízo de admissibilidade possuem uma natureza investigativa, sem uma finalidade punitiva em si mesmas. Nelas os atos são conduzidos e processados internamente, sob provocação ou de ofício, sob as características intrínsecas às atividades de cunho investigativo, quais sejam: o sigilo, a discricionariedade e a forma inquisitorial. Nesse sentido, oportuno apresentar a lógica de Mauro Roberto Gomes de Mattos ao referir-se à ausência de garantia do contraditório na fase de admissibilidade (pg. 578): ***“Nesta fase não há o contraditório, por inexistir a acusação formal”***.

4.9 Consigne-se ainda que o próprio juízo final de admissão, como expressão das análises e investigações efetivadas, também se inclui como ato interno sem finalidade punitiva, ainda que ordinariamente reconhecido como uma decisão administrativa. A sua própria denominação indica que não se trata de uma decisão, mas sim, de um "juízo" quanto à possibilidade e necessidade da ação disciplinar.

4.10 Na verdade, o juízo de admissibilidade objetiva a apresentação de elementos suficientes de materialidade e autoria à autoridade instauradora, de modo a permitir um efetivo ato decisório com a finalidade de iniciar o processo disciplinar, ou, lado outro, evidenciar a necessidade de arquivamento da representação ou denúncia pela insuficiência destes elementos, ou mesmo, noutras situações, na formalização de TAC (lembrando que, muitas das vezes a competência de instauração recai sobre a própria autoridade que emite o juízo de admissibilidade).

4.11 Portanto, a característica delineada no parágrafo antecedente, somada à ausência de uma finalidade punitiva e de uma acusação formal, dentro da referida "fase de admissão", revelam a impropriedade de apresentação pedido de reconsideração para a situação apresentada, entendimento este que se passa a demonstrar nas linhas seguintes.

4.12 Preliminarmente há de se considerar que o pedido de reconsideração administrativo, apesar de se caracterizar como uma medida de insurgência voltada ao reexame de decisão, não se insere dentre as espécies de recursos administrativos, estando, portanto, afastado de uma qualificação que revele uma natureza jurídica recursal. Isso porque, partindo-se da premissa de que o ato de reconsideração deva ser executado pela mesma autoridade que proferiu a decisão, há de se concluir que o referido pedido não se submete a um duplo grau de apreciação administrativa, porquanto a reanálise não é submetida à apreciação de instância diversa e hierarquicamente superior, característica esta inerente aos recursos.

4.13 De outro lado, não é possível a utilização do pedido de reconsideração como substituto de um adequado e cabível recurso específico, com a finalidade, por exemplo, de anular uma decisão. Trata-se, pois, de uma medida autônoma de impugnação do ato administrativo (como direito potestativo da parte prejudicada), com vistas à busca de uma oportunidade de reexame a ser efetivado pela mesma autoridade responsável pela decisão proferida, não podendo, por exemplo, substituir um recurso hierárquico, ou mesmo ser confundido com uma representação, que pode ser feita junto aos órgãos de controle.

4.14 Após esta breve exposição conceitual acerca do pedido de reconsideração, cumpre manifestar o entendimento de que, sem afronta às garantias legais previstas no art. 56 da Lei nº 9.784/99⁷ e no art. 106, *caput*, da Lei nº 8.112/90⁸, e constitucionais, constantes no art. 5º, incs. XXXIV e LV da Constituição Federal⁹, **os atos praticados na fase do juízo de admissibilidade, incluindo o seu ato decisório final de admissão da ação disciplinar ou arquivamento da denúncia ou representação, pela sua própria essência, não comportam a utilização desta medida**, como, por exemplo, as decisões de realização de diligências e de abertura de procedimentos investigativos (ainda que conhecidos pelo investigado, como é o caso do seu chamamento pessoal para coleta de depoimento acerca dos fatos).

4.15 Seguem as **razões que afastam a utilização do pedido de reconsideração face ao juízo de admissibilidade:**

- a) Deve ser manejado contra decisões tomadas após o ato de instauração, ou seja, já no curso de processo administrativo contraditório.
- b) Ausência de finalidade punitiva em relação ao procedimento constituído na fase de admissibilidade – Os atos decisórios desta etapa são caracterizados como simples atos instrumentais, que servem como subsídio para a futura tomada de decisão administrativa de instauração de processo.
- c) Inexistência de uma acusação formal – Atos de natureza investigatória. Na verdade, a relação entre a Administração e o acusado se formaliza efetivamente a partir da notificação deste, após a instauração do processo.
- d) Ausência de divulgação oficial da decisão de admissibilidade, uma vez que se trata de ato interno.
- e) Inexistência de contraditório.
- f) O devido processo legal resta[ria] prejudicado, tendo em vista que o juízo de admissibilidade não segue parâmetros processuais e procedimentais fixados em norma.
- g) Interpretação que indica a ausência de lacuna normativa a

permitir a aplicação do art. 56, § 1º da Lei nº 9.784/99⁷, posto que o juízo de admissibilidade apresenta decisões internas de cunho investigativo, tomadas anteriormente a uma acusação formal.

(grifei)

4.7. Aliás, corroborando o entendimento acima exposto, vale citar trecho do voto proferido pelo próprio Diretor da ANTT, Davi Ferreira Gomes Barreto, quando da análise de um dos casos concretos que deram causa à consulta da corregedoria, no qual declara a impossibilidade de cabimento de recurso ou de interferência da Diretoria em sede de juízo de admissibilidade exercido pela Corregedoria (voto DBB 74/2001, Processo no 50500.014681/2021-63):

3.21. E, no âmbito da legislação específica disciplinada na ANTT sobre o regime correccional - Resolução 5.886/2020, há que se respeitar que o juízo de admissibilidade é da autoridade instauradora competente – a Corregedoria, não cabendo recurso à Diretoria por duas razões, quais sejam: (i) inexistência de previsão de recurso em juízo de admissibilidade exercida pela Corregedoria, autoridade instauradora e (ii) inexistência de poder hierárquico da Diretoria, autoridade julgadora, sobre o juízo de admissibilidade da Corregedoria, já que compete à Diretoria apenas o julgamento de penalidades indicadas em procedimento correccional acusatório.

4.8. Oportuno, ao exame, trazer a definição da etapa de admissibilidade, na qual se inclui a decisão final de juízo de admissibilidade, apresentada no site <https://gov.br> ([Controladoria-Geral da União; Corregedorias; perguntas frequentes](https://gov.br)):

1. Em que consiste a admissibilidade?

A admissibilidade é uma atividade desenvolvida preferencialmente pela unidade de correção do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal a partir do recebimento da denúncia, representação ou comunicação de suposto ilícito funcional ou de suposto ato lesivo cometido por pessoa jurídica contra a Administração Pública (denúncias, representações etc.) com o objetivo de subsidiar a decisão da autoridade competente para a instauração do procedimento correccional acusatório porventura cabível.

A admissibilidade compreende a análise inicial da comunicação de irregularidade, a obtenção de outros elementos de prova, diretamente pela unidade correccional ou por intermédio de procedimentos investigativos, emissão de relatórios, notas técnicas e decisão administrativa denominada “juízo de admissibilidade”, contemplando as providências que serão adotadas pela área correccional do órgão/entidade para o adequado tratamento da matéria.

Durante a admissibilidade busca-se reunir e indicar os elementos suficientes de autoria e de materialidade da suposta infração legal cometida por servidor/empregado público ou ente privado.

Contudo, fica dispensada a coleta de novos elementos caso a denúncia/representação já contenha os elementos de informação suficientes a justificar a instauração de um processo acusatório, ou a propositura de um acordo ao servidor/empregado, celebrado mediante Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, ou, ainda, o arquivamento motivado da comunicação inepta (sem conteúdo mínimo que permita a continuidade da apuração) ou não sujeita à atuação correccional.

4.9. O Manual de PAD desta CGU, por sua vez, reconhece que o juízo de admissibilidade não está adstrito à decisão final da autoridade competente, encampando, desse modo, toda a etapa de admissibilidade, na qual se inclui o exame e investigação prévia da notícia de irregularidade (pg. 43) :

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

(...)

(grifei)

4.10. Ainda, a Portaria Normativa CGU nº 27/2022, no seu artigo 37, traz uma definição específica do juízo de admissibilidade como ato administrativo de competência do titular de unidade setorial de correção, que visa a uma decisão fundamentada para a adoção de um dos desdobramentos que indica, sendo reiterado, novamente, no seu artigo 16, § 1º, III, que a sua realização cabe ao titular da unidade

correcional:

Art. 37. O juízo de admissibilidade é o ato administrativo por meio do qual o titular de unidade setorial de correção decide, de forma fundamentada: I - pelo arquivamento de denúncia, representação ou relato de irregularidade; II - pela celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC; III - pela instauração de procedimento investigativo, no caso de falta de informações ou impossibilidade de obtê-las; ou IV - pela instauração de processo correcional.

Art. 16. O titular da unidade setorial de correção será investido em mandato de 2 (dois) anos, salvo disposição em contrário prevista em legislação. § 1º Compete ao titular de unidade setorial de correção: (...) III - proceder ao juízo de admissibilidade das denúncias, representações e demais meios de notícias de infrações disciplinares e de atos lesivos à Administração Pública;

4.11. Cumprе esclarecer que o juízo de admissibilidade no plano disciplinar, quando observado de forma isolada, ou seja, tão somente como uma decisão final apartada de análises/investigações prévias e subsidiárias, embora seja considerado como uma decisão administrativa em sentido amplo, se constitui na verdade como ato administrativo instrumental interno, realizado por meio de despacho, ocorrendo que, o efetivo ato decisório fora deste contexto pré-processual somente se consolidará com a decisão de instauração de processo correcional, por meio da publicação da respectiva portaria de instauração (entende-se que os desdobramentos das decisões fundamentadas de arquivamento, de instauração de procedimento investigativo e de celebração de TAC não ultrapassam a esfera reservada ao juízo de admissibilidade),

4.12. Noutra perspectiva, cumpre esclarecer, pontualmente, que a ausência de publicação em meio oficial da decisão final de juízo de admissibilidade inviabiliza o seu reconhecimento como termo inicial de prazo recursal, seja no caso da conclusão do juízo pela instauração ou não de processo correcional, impedindo, por exemplo, o uso do pedido de reconsideração, cujo prazo de interposição é contado da publicação do ato impugnado. Note-se, ainda, sob outro aspecto, que, como a autoridade competente para proceder ao juízo de admissibilidade acaba sendo a mesma que detém a competência para a instauração de processos, esta situação colabora para a imprecisão no reconhecimento de possibilidade de impugnação ou de reexame das decisões tomadas nestas circunstâncias.

4.13. A propósito, no caso de conclusão pelo arquivamento de denúncia em juízo de admissibilidade, por carência de elementos suficientes à instauração de processo, o único interessado em recorrer seria o denunciante, no entanto, além da inexistência de recurso específico cabível nesta situação, também não há espaço para a apresentação de pedido de reconsideração - com base na fórmula geral de recorribilidade das decisões administrativas -, restando, portanto, ao denunciante, reunir novos elementos de convicção sobre o fato e a autoria a serem apresentados em nova denúncia.

4.14. Mister se faz destacar que o pedido de reconsideração no plano disciplinar deve ser utilizado apenas ao tempo de transcurso do processo, quando então poderá ser exigida a sua adequação ao princípio da pluralidade de instâncias (embora não seja considerado como um recurso em sentido estrito), em aplicação combinada, por meio de uma interpretação sistemática, com as disposições a ele relacionadas, constantes da lei geral nº 9.784/99 - que regula os procedimentos administrativos. Tal condição afasta a sua utilização no campo do juízo de admissibilidade.

4.15. Entretanto, no tocante a esta possibilidade de revisão da decisão em grau de recurso, é caso de salientar que a atribuição da **competência instauradora originária** à unidade de corregedoria dá causa a um impedimento de ordem material, que evita que o próprio ato de instauração de processos correccionais, posterior ao juízo de admissibilidade, esteja sujeito à revisão por outra instância, fugindo, por consequência, à necessidade de adequação ao princípio da pluralidade de instâncias.

4.16. A verificação da situação anterior deve partir de uma comprovação amparada em norma, que demonstre a efetiva inserção da atribuição de instauração de processos correccionais dentro do núcleo de competências originárias da unidade correcional, cujo efeito reflexo é o afastamento da noção de status hierárquico entre a Corregedoria e outras autoridades e órgãos superiores internos. Neste caso, a instância revisora de eventual inconformismo nesta seara passa a ser a própria unidade correcional, o que, por lógica, impede o alcance do grau recursal.

4.17. É este o caso da ANTT.

4.18. O art. 64, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a estrutura organizacional de algumas das agências de regulação do país, dentre elas a ANTT, define que a

competência originária para a instauração de processos deve ser atribuída às suas unidades de corregedoria, o que, por si só, vem a demonstrar uma ausência de submissão hierárquica destas em relação às suas Diretorias Colegiadas ou aos seus Diretores-Gerais/Presidentes:

Art. 64. À Corregedoria compete fiscalizar as atividades funcionais da respectiva Agência e a **instauração de processos administrativos e disciplinares**, excetuado o disposto no art. 56.

4.19. A atribuição por força de lei da competência originária de instauração às unidades correcionais tem o condão de transformá-las na última instância administrativa para a apreciação de questões relacionadas a esta matéria. No caso, a disposição legal específica resulta em uma equiparação das corregedorias, representadas pelo seus titulares, com as autoridades de grau hierárquico máximo interno, impedindo, assim, que decisões administrativas relacionadas à instauração de processos correcionais ou de arquivamento se condicionem a uma revisão recursal fundamentada em padrões hierárquicos, sem obstaculizar, todavia, a apresentação de pedido de reconsideração pelo acusado à mesma autoridade responsável pela edição do ato de instauração.

4.20. O seguinte trecho do manual Anotações Sobre Processo Administrativo Disciplina, de Marcos Salles, ao tratar do pedido de reconsideração e do recurso hierárquico contra decisão da Comissão de PAD, apresenta uma série de pontos relacionados ao cabimento, à utilidade, à impossibilidade de interposição, além da especificação dos atos e decisões passíveis de recurso (ressaltando os atos instrumentais preparatórios, efetivados por meio de despachos e decisões interlocutórias), que, por via de equiparação, validam os entendimentos aqui expostos - de modo mais claro, pela verificação das decisões de um corregedor, quando autoridade competente para a emissão do juízo de admissibilidade, onde se posiciona como uma Comissão, e, noutro lado, como autoridade instauradora (pgs. 896-897):

Embora estejam igualmente inseridos no chamado direito de petição (previsto nos arts. 104 a 115 da Lei nº 8.112, de 1990, e que, como gênero, sintetiza o direito de o administrado requerer diretamente à Administração), há dois institutos que, à vista da autonomia e da independência da comissão, exigem aqui uma abordagem específica: o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico. Sendo a comissão o ente exclusivamente competente para a condução da segunda fase do processo (o inquérito administrativo), tem-se que, aí, ela é a própria Administração. Como tal, em tese, seus atos poderiam suscitar os dois requerimentos acima citados.

De um lado é certo que o indeferimento, por parte da comissão, de qualquer petição apresentada pelo acusado, referente a ato instrucional, pode ser objeto de um único pedido de reconsideração ao próprio colegiado, à luz do art. 106 da Lei nº 8.112, de 1990, a fim de que ele reveja sua decisão original.

Todavia, de outro lado, sendo a comissão um órgão autônomo e independente na Administração Pública, não se inserindo em via hierárquica e não sendo subordinada a qualquer autoridade, conforme já aduzido em 4.3.10.2.2, não se apresenta útil à defesa interpor recurso contra ato da comissão, apesar da previsão genérica no art. 107 da Lei nº 8.112, de 1990, e da previsão apenas suplementar do art. 69 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, visando à reforma de algum de seus atos, visto que não há autoridade superior ao colegiado.

“O deferimento ou o indeferimento dessas petições será proferido pelo colegiado apuratório, em ato formal (ata de reunião), onde deliberarão em seção reservada e informarão o resultado à parte solicitante. A esta será facultável, ante o inconformismo, apresentar apenas pedido de reconsideração, não sendo cabível, incidentemente ao andamento do processo disciplinar, a interposição de recurso hierárquico.”, Sandro Lucio Dezan, “Direito Administrativo Disciplinar - Direito Material”, Vol. III, pg. 280, Editora Juruá, 1ª edição, 2013.

E some-se a este argumento sólido de não inserção em via hierárquica o fato de que o rito previsto na Lei nº 8.112, de 1990, contempla a comissão apenas como o ente competente para conduzir e instruir a segunda fase, do inquérito administrativo, reservando à autoridade julgadora a emissão do ato decisório do processo, no julgamento (análogo à sentença de que trata o § 1º do art. 203 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil - CPC). Desta sistemática se extrai que **a comissão não produz decisões terminativas no processo disciplinar, mas sim meros despachos e decisões interlocutórias (nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 203 do CPC), tomados nos limites de sua competência, que é essencialmente a de preparar os autos a fim de poderem receber o julgamento.**

(...)

Sendo assim, uma vez que, de acordo com jurisprudência, **não é cabível recurso hierárquico de decisões interlocutórias tomadas em processos disciplinares, reforça-se que não se admite tal**

esfera recursal diante de comissão. E não há que se cogitar de prejuízo à defesa em tal assertiva, que, em síntese, denega tão somente a imediata apreciação, por parte da autoridade instauradora e designante da comissão, de alguma contestação feita pela defesa. A uma porque não só a matéria posta sob contestação mas sim todo o escopo apuratório do processo será, obrigatoriamente, submetido ao crivo da autoridade julgadora, na última fase processual, quando enfim, se emitirá decisão terminativa; e, a duas, porque esta decisão sim, ainda pode ser objeto de recurso hierárquico à autoridade superior.

4.21. A seguir, ao considerar como explicitada a distinção das decisões do juízo de admissibilidade e do ato de instauração em si, passo a apontar um provável motivo para o conflito de interpretação aventado, não sem antes, porém, apresentar um breve panorama acerca do pedido de reconsideração, que dará suporte à compreensão das análises subsequentes.

4.22. O pedido de reconsideração deve servir ao servidor acusado como meio de expressar o seu inconformismo e provocar o reexame e a reformulação de um ato ou decisão que afete os seus direitos ou interesses no curso do processo disciplinar, devendo ser dirigido a mesma autoridade administrativa responsável pelo ato expedido ou decisão proferida. Já o seu fundamento legal se encontra na previsão genérica no art. 106 da Lei nº 8.112/1990, e na previsão suplementar do art. 56, §1º c/c art. 69 da Lei nº 9.784/ 1999, esclarecendo que no seu manejo há de se considerar a sua utilidade e a existência de argumentos novos e fortes o suficiente para obter a pretensa alteração da decisão.

4.23. No direito disciplinar, o pedido de reconsideração geralmente é visto como um recurso em sentido amplo a ser utilizado contra a autoridade que tiver lavrado ato punitivo, ou seja, em uma situação específica ao cabo do processo. Releva enfatizar, no entanto, que o pedido de reconsideração aqui tratado deve ser reconhecido em sua concepção mais ampla, que engloba todas as decisões tomadas no curso do processo que possam afetar direitos e interesses legítimos do acusado; desde a decisão inicial, de instauração do processo, até às decisões conclusivas, de caráter punitivo.

4.24. Expostas as observações anteriores, acerca do pedido de reconsideração, pelo que se deduz da leitura do pedido de reavaliação apresentado, foram as conclusões acerca de um exemplo hipotético apresentado na Nota técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG que deram causa à confusão interpretativa comentada.

4.25. De uma forma geral, a situação hipotética evidenciada teve simplesmente como propósito abordar aspecto específico, relacionado à legitimidade para apresentação de pedido de reconsideração, que fora objeto de avaliação por parte da corregedoria da ANTT em sua consulta inicial. Para contextualização, segue abaixo o trecho da nota no qual o exemplo se insere:

4.16. De qualquer maneira, em relação ao caso concreto apresentado, a permissão da realização de pedidos de reconsideração por terceiros, que não fazem parte de um potencial relação processual administrativa disciplinar, em situações de juízo de admissibilidade negativo (decisão de arquivamento), acabaria por desvirtuar a própria ferramenta recursal.

4.17 Não é demais ressaltar que o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico são ferramentas recursais aplicáveis durante o tempo de transcurso do processo no qual se encontra o ato que se pretende alterar, diferentemente do processo de revisão, que é o remédio jurídico aplicável a qualquer tempo, quando o processo já se encontra arquivado.

4.18 No que tange a um dos casos relatados na consulta encaminhada, cabe esclarecer que se trata uma situação *sui generis*, na qual o pedido de reconsideração foi utilizado por parte ilegítima. Na situação específica, uma empresa, posteriormente a denúncia de ato infracional de servidor, se voltou contra decisão de arquivamento do Corregedor da ANTT em sede de juízo admissional.

4.19 Em uma situação hipotética, verifica-se que o interesse e o direito a uma decisão de reconsideração se revelam somente em relação ao potencial acusado frente a uma decisão favorável à instauração de ação de responsabilização disciplinar. Assim, o inconformismo de um denunciante face à comunicação de uma decisão de arquivamento de sua denúncia em juízo de admissibilidade deve ser mitigado por via diversa daquela condicionada à reconsideração. Note-se, portanto, que o pedido de reconsideração está situado dentro do campo da ampla defesa do acusado, não cabendo a sua utilização por terceiros que não fazem parte da relação processual com a Administração.

4.20 Por fim, em relação a este ponto específico, cumpre reforçar que a utilização do pedido de reconsideração no plano disciplinar deve se restringir às decisões desfavoráveis ao acusado em processos punitivos contraditórios.

(sublinhei)

4.26. Note-se que há uma referência explícita ao início do item 4.19, caracterizando a situação específica detalhada como mera conjectura.

4.27. Enfim, o exemplo serviu para demonstrar em tese que, considerando a própria essência do pedido de reconsideração e a impossibilidade de sua aplicação em relação ao juízo de admissibilidade, além da vedação do seu manejo por terceiro fora da relação linear existente entre a parte envolvida e a Administração, a sua utilização deve se restringir à parte sucumbente no processo correccional, conforme expressa o item 4.20 (sobre o tema cf. [Nota técnica nº 1232/2019/CGUNE/CRG](#)).

4.28. No tange a um segundo ponto para reavaliação, que a princípio não se tratava do foco principal de análise na ocasião da consulta originária, entendo que, reconhecida esta condição, e diante das informações prestadas pela solicitante, existem razões suficientes para, nesta oportunidade, proceder a uma reanálise específica acerca do seu conteúdo. Eis o item da nota técnica questionado:

4.24 Noutro giro, por ser questão levantada na consulta, vale menção ao fato de que a Diretoria Colegiada da ANTT, como órgão máximo da Agência, possui poder correccional originário decisório sobre a fase de admissibilidade, bem como para avocar para si caso disciplinar interno (preservando assim o poder punitivo de sua titularidade), ressaltando, todavia, que, dentro da atual concepção administrativa de controle, este poder deve ser refreado pela necessidade de independência de atuação de sua unidade interna de correição, como parte integrante do SisCor, bem como pela própria atuação condicionada da CGU no exercício de suas funções e atribuições, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Correição.

4.29. Nesse sentido, cumpre salientar inicialmente que a matéria relacionada à competência sobre matéria disciplinar deve ser estabelecida em conformidade com as leis específicas e normas internas de regência, mantendo observância aos normativos e às orientações emanadas desta CRG como Órgão do Sistema Central de Correição.

4.30. Dentro deste contexto de distribuição de competências em matéria correccional, cuida acentuar a necessidade de se resguardar a independência de atuação das unidades de corregedorias, como por exemplo: pela conferência de mandato aos seus titulares; por meio da atribuição de competências específicas originárias, que permitam o livre exercício de suas funções; e pela adequação e definição da estrutura organizacional de modo a evitar a subordinação destas a uma relação interna hierarquizada (garantia esta geralmente definida de forma expressa nos respectivos regimentos internos, objetivando destacá-las de uma vinculação verticalizada em relação aos demais órgãos e autoridades de cúpula).

4.31. A título exemplificativo, pontue-se que a atual estruturação organizacional interna da ANTT demonstra zelo na manutenção da relação de independência e não subordinação de sua unidade setorial de corregedoria, conforme se vê:

RESOLUÇÃO Nº 5.976, DE 7 DE ABRIL DE 2022

TÍTULO III

DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 7º A ANTT tem a seguinte estrutura organizacional:

I - Diretoria Colegiada, à qual estão vinculadas:

- a) Auditoria Interna; e
- b) Assessoria de Diretoria, para cada Diretoria.

II - Diretoria-Geral, à qual estão vinculadas:

- a) Assessoria Especial de Informações Estratégicas e Inteligência;
- b) Assessoria Especial de Comunicação;
- c) Assessoria Especial de Relações Parlamentares e Institucionais; e
- d) Gabinete do Diretor-Geral:
 - 1. Assessoria Administrativa e de Apoio;
 - 2. Assessoria de Agenda e Secretariado;
 - 3. Assessoria de Relações Internacionais; e

4. Secretaria-Geral.

III - órgãos setoriais:

1. Procuradoria Federal junto à ANTT; e

2. Corregedoria.

IV - Ouvidoria;

V - Secretaria-Executiva da Comissão de Ética da ANTT;

VI - órgãos específicos singulares:

a) Superintendência de Governança, Gestão Estratégica e de Pessoal;

b) Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros;

c) Superintendência de Concessão da Infraestrutura;

d) Superintendência de Transporte Ferroviário;

e) Superintendência de Infraestrutura Rodoviária;

f) Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros;

g) Superintendência de Serviços de Transporte Rodoviário e Multimodal de Cargas;

h) Superintendência de Tecnologia da Informação; e

i) Superintendência de Gestão Administrativa.

Parágrafo único. A Ouvidoria, a **Corregedoria**, a Procuradoria Federal junto à ANTT, a Auditoria Interna e a Secretaria Executiva da Comissão de Ética da ANTT **atuarão com independência no exercício de suas atribuições.**

4.32. Retornando ao ponto específico a ser tratado, de fato, a divisão das competências de instauração e julgamento de cunho correccional no âmbito das Agências reguladoras tem características singulares que, mesmo diante da regência normativa e legal específica, podem ocasionar confusões ao se pretender definir os respectivos núcleos de competência e seus limites de atuação.

4.33. Essa particularidade resultou em um desacerto na indicação da Diretoria Colegiada da ANTT como órgão máximo detentor da competência originária correccional em toda a sua amplitude, o que, por certo, exige reparação.

4.34. Após reanálise das informações encaminhadas e pelo que mais se expôs em linhas anteriores, restou evidenciado, de modo específico, que a competência originária de instauração de processos e do próprio juízo de admissibilidade, como consectário lógico, estão reservadas a núcleo de competência diverso da Diretoria Colegiada, cabendo, a titularidade de ambas, à Corregedoria da agência reguladora.

4.35. A competência originária de julgamento e de aplicação das respectivas penalidades no âmbito da ANTT se divide entre o ministro, para suspensões de mais de 30 dias e demissões (neste último caso por delegação do Presidente da República) e a diretoria colegiada, para advertência e suspensões até 30 dias, cabendo à corregedoria, dentre outras funções relacionadas à sua atividade disciplinar, a competência originária para a realização do juízo de admissibilidade e a instauração de processos e, por função executiva especializada, a condução dos procedimentos correccionais.

4.36. Já em relação ao Diretor-Geral da agência, embora o poder disciplinar lhe seja atribuído de forma geral e indireta no regimento interno, como adiante se explicará, sob uma acepção mais restrita, a sua competência se restringe basicamente à delegação de outras competências correccionais afora as anteriormente referidas. O exemplo abaixo demonstra um ato de delegação de competência correccional pelo Diretor-Geral, fundamentado no art. 26 de Regimento Interno vigente à época (Resolução ANTT nº 3.000, de 28 de janeiro de 2009):

Portaria Nº 286, de 20 de Julho de 2016

O DIRETOR-GERAL DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, no uso da atribuição que lhe **confere o art. 26 da Resolução ANTT nº 3.000, de 28 de janeiro de 2009**; e considerando o disposto no §1º do art. 8º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015 e na Portaria CGU/PR nº 910, de 07 de abril de 2015, resolve:

Art. 1º Delegar competência ao Corregedor da ANTT para, exercendo seu juízo de

admissibilidade, instaurar investigação preliminar e Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, bem como para decidir, mediante despacho fundamentado, sobre arquivamento de denúncia ou representação manifestamente infundadas.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JORGE BASTOS Área: DG Data de Criação do Ato : 20/07/2016

(destaquei)

4.37. Por oportuno, segue a transcrição do art. 26 da Resolução ANTT nº 3.000/2009:

Art. 26. Cabe ao Diretor-Geral a representação da ANTT, **o comando hierárquico sobre pessoal e serviços**, exercendo a coordenação das competências administrativas e a presidência das reuniões da Diretoria.

(grifei)

4.38. No caso, subtede-se que o comando hierárquico conferido ao Diretor-Geral da agência inclui o poder disciplinar, dentro da concepção de que este último deriva do poder hierárquico, sem, contudo, estabelecer uma relação de necessária vinculação permanente entre eles, porquanto, de fato, a própria regulamentação interna cuidou de distribuir o poder disciplinar interno basicamente entre a Diretoria Colegiada e a sua Corregedoria, como unidade especializada na matéria (além daquelas atribuídas ao Ministro de Estado a qual a ANTT está vinculada).

4.39. Apenas a título de exemplo, segue um caso de delimitação expressa em norma interna do exercício do poder disciplinar como forma de expressão do comando hierárquico, encontrado no art. 172, VI, “c”, do Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA:

RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA - RDC Nº 585, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2021

Art. 172. Compete ao Diretor-Presidente:

(...)

VI - praticar os atos de gestão de pessoas da Agência, nos termos da legislação em vigor, compreendendo:

a) nomeação e exoneração de servidores para provimento de cargos efetivos, cargos em comissão, funções de confiança e empregos públicos;

b) aprovação de editais e homologação de resultados de concursos públicos; e

c) exercício do poder disciplinar.

(sublinhei)

4.40. De se ver que nos regimentos internos que sucederam a aludida Resolução ANTT nº 3.000/2009 foram mantidas disposições com o mesmo teor:

RESOLUÇÃO Nº 5.888, DE 12 DE MAIO DE 2020

Art. 16. Ao Diretor-Geral compete: I - representar a ANTT;

(...)

II - exercer o comando hierárquico sobre pessoal e serviços, exercendo a coordenação das competências administrativas;

RESOLUÇÃO Nº 5.976, DE 7 DE ABRIL DE 2022

Art. 12. Ao Diretor-Geral compete:

(...)

II - exercer o comando hierárquico sobre pessoal e serviços, exercendo a coordenação das competências administrativas;

4.41. Visto isso, como forma de aclarar a distribuição do poder disciplinar no âmbito da ANTT, e

dentro da função de orientação desta CRG, aproveita-se o ensejo para, mantida a mesma situação, recomendar que em futura revisão de suas normas seja estabelecida disposição na qual aponte, de forma específica, a competência do Diretor-Geral para deliberação sobre matéria correcional de forma residual.

4.42. Em relação à ressalva apresentada na segunda parte do item 4.24 da Nota técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG, por meio da qual se pretendeu indicar que um poder derivado de uma titularidade de competência originária deve "*ser refreado pela necessidade de independência de atuação de sua unidade interna de correição*", cuida mencionar que o intuito da utilização do adjetivo em destaque (no sentido de: reprimir; conter), foi demonstrar que, embora um poder possa persistir de forma concorrente, em razão da verificação de uma competência originária atribuída a órgão ou autoridade de cúpula, na atual concepção administrativa de controle disciplinar, e de acordo como as leis e normas específicas regem a matéria, cabe às unidades de corregedoria intervir para que o uso e abuso deste poder não afete o regular exercício das suas funções específicas.

4.43. Por fim, alinhado às argumentações contidas no pedido de reavaliação, reforço que cabe a esta CGUNE velar pela garantia de independência de atuação das unidades correcionais, acordando com a necessidade de aplicação do parâmetro do princípio do promotor natural derivado da seara penal na esfera disciplinar, como forma de preservar as suas competências finalísticas.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o exposto, prestados os devidos esclarecimentos, e procedida a reanálise do conteúdo da Nota Técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG, entendo pelo não cabimento de pedido de reconsideração ante juízo de admissibilidade disciplinar exarado em Unidades Correcionais, ressalvando, porém, que, em relação ao efetivo ato de instauração pelo titular da unidade de corregedoria, observada a garantia do direito de petição estabelecida no estatuto funcional e na lei geral de processo administrativo, em tese, não se verifica impedimento para a apresentação do pedido pela parte envolvida, onde, para a sua admissão, deverá ser comprovada a sua utilidade e a apresentação de novos elementos/argumentos, e que, pelas razões expostas na presente, não estará sujeito a recurso no caso do seu indeferimento.

5.2. Reitero, ainda, em complementação, que a atribuição direta de competência originária correcional à unidade setorial de correição, ou ao seu titular, inviabiliza a revisão das decisões que envolvam a matéria objeto de outorga por outras instâncias administrativas internas.

5.3. Encaminho a presente nota técnica à consideração superior, com sugestão de sua remessa à solicitante, caso aprovados os seus entendimentos.

5.4. Por fim, enfatizo a necessidade de vinculação desta Nota Técnica como complemento da Nota Técnica nº 1589/2022/CGUNE/CRG, para o caso de eventual divulgação pública junto ao repositório de conhecimento desta CGU.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANO REGIS COSTA PIRES**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 01/12/2022, às 14:18, 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 2584684 e o código CRC 35CDAA69



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

Aprovo a Nota Técnica 2867/2022/CGUNE/CRG.

Encaminho para apreciação da Diretora de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.



Documento assinado eletronicamente por **AMANDA CERQUEIRA DE MORAES, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 01/12/2022, às 14:31, 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 2607784 e o código CRC 6E968A50

Referência: Processo nº 00190.105327/2022-09

SEI nº 2607784



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2867/2022/CGUNE/CRG (2584684) aprovada pelo Despacho CGUNE 2607784.
2. Encaminhe-se ao Corregedor-Geral para apreciação e, em caso de concordância, envio dos autos à COPIS para conhecimento e providências de resposta à consulente.



Documento assinado eletronicamente por **DEBORA QUEIROZ AFONSO**, **Diretor de Gestão do Sistema de Correição**, em 06/12/2022, às 18:48, 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 2609120 e o código CRC 559D41B7

Referência: Processo nº 00190.105327/2022-09

SEI nº 2609120



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica nº 2867/2022/CGUNE/CRG (2584684) aprovada pelos Despachos CGUNE 2607784 e DICOR 2609120.
2. Encaminhe-se à **COPIS** para providências de resposta à consulente.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 12/12/2022, às 15:09, 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 2613827 e o código CRC E01F6987

Referência: Processo nº 00190.105327/2022-09

SEI nº 2613827