



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 299/2023/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.110782/2022-18

INTERESSADO: Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Trata-se de consulta formulada pela Coordenação de Processos Administrativos de Instituição Federal de Ensino, na qual solicita entendimento em relação ao alcance hermenêutico e normativo do disposto no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, na visão do órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo federal (SISCOR).

Lei nº 8.112/90

*"Art. 130. (...)**§ 1º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação".*

2. A respeito desse dispositivo foram feitos diversos questionamentos:

a) *"Qual o fluxo de tramitação de um Processo Disciplinar para apuração de ilícito de não comparecimento à perícia médica?"*

b) *A suspensão por não comparecimento à perícia médica possui natureza jurídica coercitiva ou de penalidade disciplinar?"*

c) *É possível celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) posteriormente para servidor que teve diversas ausências não justificadas para perícia médica, mas depois compareceu ao ato?"*

d) *Em uma possível Sindicância Acusatória (SINAC) poderia ser aplicado penalidade para servidor que já compareceu à perícia oficial durante a tramitação? Se a suspensão for medida de natureza coercitiva, faz sentido aplicar penalidade após toda a tramitação de uma SINAC, após o servidor já ter comparecido ao ato de perícia médica?"*

e) *Poderia considerar como penalidade os dias entre a notificação prévia do servidor na SINAC e o efetivo comparecimento à perícia como dias de suspensão, limitada a no máximo quinze dias corridos?"*

f) *E se o servidor mesmo ultrapassando os quinze dias corridos de suspensão, mesmo assim não comparece à perícia, os dias subsequentes devem ser considerados como faltas não justificadas ao trabalho?"*

3. À consulta, foi juntada uma série de apontamentos doutrinários sobre o tema.

4. Além disso, em seu anexo, constou nota técnica fazendo referência a um caso concreto envolvendo a aplicação do artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, porém na presente análise buscará tratar do caso de forma abstrata, uma vez que é entendimento pacífico no âmbito da CRG que à Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE) não cabe se manifestar sobre procedimentos correccionais específicos.

DA ESTRUTURA E DA NATUREZA DO DISPOSTO NO ARTIGO 130, § 1º, DA LEI Nº 8.112/90

5. A Lei nº 8.112/90 dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
6. Essa Lei está dividida em nove títulos.
7. O título IV da Lei nº 8.112/90 trata exclusivamente do Regime Disciplinar dos servidores públicos federais.
8. Esse título, por sua vez, está dividido em cinco capítulos.
9. O último desses capítulos versa sobre as penalidades existentes no Regime Disciplinar dos servidores públicos.
10. Ao todo, o capítulo em questão trata de seis penalidades: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada (artigo 127 da Lei nº 8.112/90).
11. O artigo 130 da Lei nº 8.112/90, por sua vez, aborda especificamente a penalidade de suspensão.
12. A estrutura desse artigo é bastante singela.
13. Em seu *caput*, ele estabelece que, como regra, a penalidade de suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita à penalidade de demissão.
14. Após, nos dois parágrafos que compõem esse artigo, a lei traz duas questões bastantes distintas: a) a possibilidade de a penalidade de suspensão ser convertida em multa (artigo 130, § 2º); e b) a previsão de punição, com suspensão de até 15 dias, para o servidor público que, injustificadamente, se recusar a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente (artigo 130, §1º).
15. Esta análise, conforme dito inicialmente, tem como foco – unicamente – a previsão de punição para o servidor público que se recusar a comparecer a inspeção médica, quando devidamente convocado para tanto.
16. Acredita-se que o ponto de partida para esse exame consiste na verificação da estrutura e na definição da própria natureza da consequência jurídica prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90.
17. Quanto à estrutura, a questão parece relativamente simples: ainda que escrito de forma indireta, o artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 apresenta uma dada situação fática e a consequência jurídica que deve se impor, caso aquela situação venha a se estabelecer no mundo real.
18. A toda evidência, a situação fática estabelecida pelo legislador consiste no ato do servidor público de se recusar a se submeter à inspeção médica determinada pela autoridade competente. A consequência para essa situação, por outro lado, consiste na aplicação da penalidade de suspensão por até 15 dias ao servidor recalcitrante.
19. Vê-se, com muita clareza, que há – no dispositivo - uma estrutura jurídica bastante usual: a previsão de um dever jurídico, sucedido, esquematicamente, pelo estabelecimento de uma sanção para o caso de descumprimento daquele dever.
20. Da simples análise da estrutura do artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 é possível se intuir, sem muita dificuldade, a natureza da suspensão prevista no dispositivo.
21. Com efeito, nitidamente, **a suspensão prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, em tudo e por tudo, possui natureza de penalidade**, preenchendo todos os requisitos técnicos para tal e se caracterizando, portanto, como a consequência jurídica punitiva prevista para a prática da infração disciplinar descrita no tipo.
22. Outros dois aspectos - manifestamente - corroboram esse entendimento: primeiro, a "*topografia*" do dispositivo e, além dela, a sua própria literalidade.
23. Nesse rumo, observe que o § 1º do artigo 130 da Lei nº 8.112/90 está inserido - exatamente - dentro de um artigo que trata de uma penalidade e que essa penalidade, a seu turno, está localizada dentro do capítulo da Lei que estabelece justamente as sanções existentes no Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

24. Ademais, não há como deixar de se atentar para as expressões utilizadas pelo legislador para estruturar o dispositivo sob exame.

25. Veja, quanto a esse ponto, que o legislador, na espécie, fez uso do verbo “punir” e do substantivo “penalidade”, palavras que, indiscutivelmente, possuem tradição semântica inequívoca, tanto para o nosso Direito quanto para o nosso idioma.

DA POLÊMICA EXISTENTE SOBRE A NATUREZA DA CONSEQUÊNCIA JURÍDICA PREVISTA NO ARTIGO 130, § 1º, DA LEI Nº 8.112/90

26. Em que pese tudo o que foi dito até agora, reconhece-se que alguns estudiosos do Direito disciplinar possuem certa resistência em aceitar a natureza de penalidade para a consequência jurídica prevista na legislação para a hipótese de o servidor público se recusar a se submeter à inspeção médica para a qual foi convocado.

27. A unidade autora da consulta, inclusive, apresentou - com bastante transparência - essa discussão.

28. Mencionou, nesse sentido, trecho do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União^[1], que transcreve a opinião de José Armando da Costa sobre uma tal “natureza anômala” da punição prevista nesse dispositivo, e pontuou, ainda, a relevante visão de Marcos Salles Teixeira sobre o assunto.

29. Esses dois estudiosos, destaque-se, com argumentações até certo ponto parecidas, enxergam na suspensão prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, mais uma medida de natureza coercitiva do que propriamente uma penalidade.

30. José Armando da Costa, a princípio, parece, ao final, adotar uma postura intermediária quanto à questão. Diz que a suspensão prevista no dispositivo sob exame seria uma *penalidade de natureza anômala*, mas, ainda assim, uma penalidade.

31. Marcos Salles Teixeira^[2], contudo, é mais enfático sobre o tema. Afirma, no extraordinário Anotações sobre o Processo Administrativo Disciplinar, que em, sua avaliação, a suspensão prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 não consistiria numa “*pena estatutária de natureza disciplinar*”.

“(…) a previsão da mencionada sanção configura-se como constrição excepcional, que tem por finalidade encorajar o servidor a submeter-se ao exame médico de caráter oficial (ou seja, de interesse público), determinado pela autoridade administrativa. Sendo assim, a suspensão em comento é anômala na sistemática do Estatuto, pois se configura como medida de caráter coercitivo. Tanto é verdade que esta sanção não pode ser computada para efeito de reincidência e que a parte final do § 1º, do art. 130 da Lei nº 8.112, de 11/12/90, estabelece que o comparecimento do servidor para submeter-se ao exame pericial extingue os efeitos da sanção. Ora, na matéria disciplinar, não se cogitaria de razoabilidade e de plausibilidade de um dispositivo legal que atribuísse ao próprio infrator o poder de interferir no efeito da pena estatutária que lhe é aplicada. Pelo exposto, a suspensão em tela se reveste de um meio executivo para compelir o servidor a submeter-se ao exame médico oficial, com o fim de fazer vencer a sua resistência injustificada a cumprir determinação superior de qualquer autoridade competente. Uma vez que esta sanção assume natureza jurídica de elemento de força e de coerção dirigido a constranger e a subjugar o servidor recalcitrante à inspeção médica, despoja-se de caráter punitivo. Deste modo, tendo caráter apenas compulsivo e não de repressão punitiva, esta suspensão não é pena estatutária de natureza disciplinar”. (grifos ausentes no original).

32. Considera-se importante - nesta Análise - apreciar os argumentos apresentados tanto por José Armando da Costa quanto por Marcos Salles Teixeira.

33. Em linhas gerais, é preciso observar que o ponto de partida da argumentação feita por esses dois estudiosos reside no fato de a consequência jurídica prevista no artigo 130, §1º, da Lei nº 8.112/90 poder ter os seus *efeitos cessados*, caso o servidor público recalcitrante mude de postura e se submeta à inspeção.

34. Na visão dos dois notáveis estudiosos, essa possibilidade de “*cessação dos efeitos da pena*” mostraria que punição ao servidor público não seria, de fato, a finalidade do dispositivo e que isso, de certo modo, desvirtuaria o caráter penal da suspensão instituída pelo legislador.

35. Para eles, em verdade, o artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 teria sido inculcado pelo legislador simplesmente como instrumento de intimidação aos servidores públicos, estimulando-os, portanto, a não resistir a uma eventual determinação de submissão a algum tipo de inspeção médica para a qual tenham sido convocados.
36. Esta análise, conforme já destacado no tópico anterior, diverge dessa lógica.
37. À luz do que se disse antes, o artigo 130, §1º, da Lei nº 8.112/90 tem uma estrutura bastante evidente: ele estabelece uma situação fática e uma consequência jurídica que deve se impor caso aquela situação se efetive na prática.
38. Trata-se, registre-se, de uma estrutura coerente e completa. E tanto é assim que se o servidor público se recusar a se submeter à inspeção médica para a qual foi convocado e não mudar a sua postura posteriormente, ele será, simplesmente, punido com a pena de suspensão por até 15 dias e, se, eventualmente, insistir nesse conduta, será punido novamente.
39. Perceba que se trata de uma aplicação retilínea e soberana da norma, de modo que, configurado o pressuposto legal, a consequência sancionatória se impõe.
40. O detalhe é que a Lei nº 8.112/90 agregou à estrutura do artigo 130, §1º, uma possibilidade de flexibilização não da pena prevista no dispositivo, mas, sim, dos *efeitos* dessa pena.
41. Repare, portanto, mais uma vez, na redação do dispositivo e na nuance que se destaca aqui.
- Lei nº 8.112/90
"Art. 130. (...)
§ 1º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, **cessando os efeitos da penalidade** uma vez cumprida a determinação". (grifo ausente no original).
42. Confira, pois, que o legislador jamais falou no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 em "desconstituição", em "desaplicação" ou em "esquecimento" de pena. O que o legislador disse foi que, se o servidor público mudar de postura, a pena eventualmente imposta em seu desfavor terá os seus *efeitos* cessados.
43. Registre-se que, seja enquanto previsão em abstrato, seja em quanto ato decisório praticado, a pena prevista para servidor recalcitrante permanecerá, em qualquer cenário, absolutamente intacta, só se desintegrando, enquanto fato humano e jurídico, como não poderia deixar de ser, em caso de reavaliação administrativa ou de determinação judicial.
44. O que, eventualmente, muda, caso o servidor público desista da sua resistência original e se submeta à inspeção médica, são os *efeitos da pena*, que, nos termos da Lei, cessarão.
45. É relevante, portanto, insistir aqui na distinção que se fez nas linhas acima.
46. Nesse sentido, reafirma-se que uma coisa é a *pena* e outra são os *efeitos da pena*.
47. O legislador jamais falou que a pena prevista no artigo 130, § 1º, Lei nº 8.112/90 seria "*desaplicada*", caso o servidor mudasse de postura e se submetesse à inspeção médica. O que o legislador disse foi que os *efeitos da pena* aplicada seriam cessados a partir da mudança de postura do servidor.
48. A título de exemplo, se o servidor público foi punido com base no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 e, posteriormente, se submeteu à inspeção médica, o ato decisório publicado no Diário Oficial da União ou em Boletim Interno não deverá ser "apagado". A pena foi aplicada e, por consequência, existe e é válida. Nada obstante, um eventual desconto salarial ainda não efetivado haverá de ser cancelado, o mesmo se dando também com o registro da penalidade aplicada nos assentamentos funcionais do servidor público, situações que, em que pese decorrerem da pena, com ela não se confundem, já que dela são *efeitos* e não substância.
49. A impressão que fica da argumentação trazida por todos aqueles que defendem a natureza não penal da consequência prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 é que eles parecem não ter se atentado para a sutil diferença entre a pena em si e os *efeitos* que, efetivamente, decorrem dela, deixando de observar, por consequência, que a possibilidade da flexibilização trazida pelo legislador incide, efetivamente, sobre os *efeitos* da suspensão aplicada e não sobre a própria suspensão, enquanto penalidade concreta.

DO CARÁTER COERCITIVO DO DISPOSTO NO ARTIGO 130, § 1º, DA LEI Nº 8.112/90

50. Outro argumento fortemente utilizado pelos que se recusam a reconhecer a natureza de penalidade à consequência jurídica prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 reside na ideia, já mencionada acima, de que a grande finalidade desse dispositivo consistiria em "intimidar" ou "encorajar" o servidor público recalcitrante a desistir de sua resistência e se submeter à inspeção médica determinada.

51. Obviamente, não se nega a perspectiva marcadamente coercitiva do dispositivo em questão. A par disso, no entanto, dois aspectos precisam ser levados em consideração, antes de, com base nesse tal caráter coercitivo, tentar negar a natureza de penalidade à suspensão prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90.

52. Primeiro, que, conforme já se disse acima, a hipótese constante do artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 não se consome, por inteiro, em sua perspectiva intimidatória. Com efeito, ela é mais que isso. Veja que caso o servidor público insista em sua resistência, fazendo pouco caso da coerção que lhe foi imposta, a punição prevista subsistirá e será integralmente aplicada.

53. Segundo, que, consoante lição jurídica majoritária, toda e qualquer penalidade estabelecida em nosso ordenamento tem, em ampla medida, um evidente caráter coercitivo em sua estrutura, não sendo poucos os estudiosos que, afirmam que a verdadeira razão de ser da penalidade não seria a retribuição do ilícito praticado ao responsável por ele, mas, sim, a coerção psicológica que, a partir do tipo normativo, deverá incidir sobre toda a coletividade.

54. A título de exemplo, perceba que quando a norma define que a desídia será punida com a pena de demissão, o seu intuito talvez não seja, efetivamente, punir o servidor público desidioso, mas, sim, desestimular todo e qualquer servidor público a agir de forma desidiosa, adotando, pois, uma postura – nitidamente – coercitiva.

55. A rigor, é importante ponderar que não é porque uma pena tem pouca aplicação, porque ela, circunstancialmente, pode ser substituída, ou porque ela pode, em um dado contexto, ter os seus efeitos cessados, que ela perde a sua condição de pena.

56. De fato, a grande função da pena, talvez sequer seja punir um agente específico, mas sim, “coagir” psicologicamente a coletividade ou um dado sujeito, fazendo com que eles passem a agir de acordo com o que deles se espera, preservando a confiança de todos na higidez e na eficácia do ordenamento jurídico.

DA AUSÊNCIA DE INEDITISMO DA TÉCNICA UTILIZADA PELO LEGISLADOR NO ARTIGO 130, § 1º, DA LEI Nº 8.112/90

57. Apesar de se afirmar a natureza de penalidade da suspensão prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 não se nega que o legislador, notadamente, teve a intenção de amenizar a situação do servidor público que, por qualquer razão, opte por desistir de sua resistência original e por se submeter à inspeção médica para a qual foi convocado.

58. O que se sustentou até aqui foi que essa não foi a única intenção do legislador quando instituiu o artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90.

59. De fato, parece ser incontestável que o legislador, a toda evidência, estabeleceu no artigo 130, §1º, uma penalidade e que essa penalidade é plenamente aplicável, caso o servidor público insista em sua recusa de submeter à inspeção médica.

60. Entretanto, à margem disso, reconhece-se que, ao estabelecer a possibilidade de *cessação dos efeitos da pena* imposta, o legislador também quis, de algum modo, recomodar a crise jurídica com que tratou inicialmente pela via da sanção.

61. Nessa perspectiva, é possível se pensar que, ao prever a possibilidade de *cessação dos efeitos da pena*, o legislador possa ter desejado “transacionar” ou “trocar” esses *efeitos* pela plena purgação da mácula fática surgida no mundo.

62. O que se afirmará nesse tópico, antecipe-se, é que essa opção pela “transação” ou pela “troca” sequer se traduz em uma novidade no nosso ordenamento jurídico.

63. Com efeito, são muitos os institutos de Direito penal que, de alguma maneira, incorporaram técnicas de “transação” dos *efeitos da pena* e em muitos casos da própria pena.

64. Um instituto, até certo ponto, parecido com o disposto no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 parece ser, por exemplo, o instituto da Suspensão Condicional da Pena, que é previsto em diversos países do mundo e, inclusive, no Brasil.

65. Na Itália, por exemplo, a Suspensão Condicional da Pena chega a ser tratada como sendo uma causa extintiva do delito e da ação, constituindo uma verdadeira hipótese de "*estinzione del reato*" estatal^[3].

66. No Brasil, boa parte da doutrina enxerga a Suspensão Condicional da Pena como sendo um direito subjetivo do condenado e uma *condição resolutória* da própria pena, já que ela ficaria subordinada, repare, a um acontecimento futuro^[4].

67. Cezar Roberto Bittencourt^[5] discorda dessa avaliação e enxerga a Suspensão Condicional da Pena como sendo uma verdadeira forma de condenação, traduzindo-se ela simplesmente em uma "*alternativa aos meios sancionatórios tradicionais com que conta o Direito penal*"

68. Para além desse comparativo, que revela, diga-se de passagem, uma semelhança e não uma identidade, existem outros vários exemplos no nosso ordenamento penal de situações que implicam de alguma maneira na transação da pena, do ilícito ou dos seus *efeitos*.

69. Obviamente, quase todos os institutos de *justiça consensual* previstos na legislação criminal transitam por essa lógica e, além disso, várias das inúmeras hipóteses de extinção de punibilidade existentes no nosso ordenamento também a utilizam.

70. Cite-se aqui, por exemplo, o que ocorre a partir do pagamento do tributo ou contribuição social nos crimes praticados contra a ordem tributária (Lei nº 9430/96, art. 83, §4º) ou o que se dá em consequência da anulação do primeiro casamento no crime de bigamia (CP, artigo 235, §2º) e, ainda, algumas particularidades presentes nos institutos do indulto e da anistia.

71. Em que pese haver significativa divergência entre os institutos, há que se observar que, em sede de Direito Disciplinar, a figura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) - de alguma maneira - também encarna uma lógica de transação ou de troca que, por mais que seja distinta, dialoga com aquilo que está previsto no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90.

72. É que, a rigor, o TAC, em última instância, nada mais é do que uma ferramenta transacional por meio da qual a Administração Pública troca o processo e a possibilidade da pena pela superação amistosa do conflito jurídico.

DA NECESSIDADE DE ABERTURA DE PROCESSO DISCIPLINAR PARA APLICAÇÃO DA PENALIDADE PREVISTA NO ARTIGO 130, § 1º, DA LEI Nº 8.112/90

73. Firmada a natureza de penalidade para a consequência prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, não há como deixar de reconhecer que a sua aplicação, em sede disciplinar, demanda obrigatoriamente a abertura de Processo.

74. Trata-se, indiscutivelmente, de uma decorrência elementar e automática do *direito fundamental ao processo justo*, sucessor epistemológico do primado do devido processo legal.

75. Tal direito, registre-se, encontra-se positivado em nosso ordenamento no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal e estabelece que "*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*".

DO FLUXO PROCESSUAL A SER SEGUIDO PARA APLICAÇÃO DA PENALIDADE PREVISTA NO ARTIGO 130, §1º, DA LEI Nº 8.112/90

76. Uma das decorrências óbvias do direito fundamental ao processo consiste na necessidade de abertura de um procedimento processual pré-estabelecido para a aplicação de toda e qualquer penalidade no nosso ordenamento.

77. Como não poderia deixar de ser, a Lei nº 8.112/90 instituiu vários procedimentos para lastrear a aplicação de uma eventual penalidade disciplinar.

78. Ao todo, a Lei nº 8.112/90 dispõe sobre três tipos de procedimentos sancionatórios com finalidade disciplinar: a Sindicância Acusatória (SINAC), o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e o Processo Administrativo Disciplinar Sumário.

79. Cada um desses procedimentos, registre-se, tem características e espaços próprios de concretização.
80. A Portaria Normativa CGU nº 27/2022, em complemento à Lei, detalha cada um deles.
81. De acordo com essa Portaria Normativa, a SINAC consiste no processo destinado a apurar responsabilidade de servidor público federal em função da possível prática de uma infração disciplinar de menor potencial ofensivo.
82. O PAD, por sua vez, seria o procedimento sancionatório por excelência. Ele foi instituído para comum dos casos e, pela sua completude, pode ser utilizado para suplementar ou mesmo para substituir tanto a SINAC quanto a sua versão sumária.
83. O Processo Administrativo Disciplinar Sumário, por fim, tem um espaço mais restrito de utilização. Destina-se tão somente a apurar responsabilidade do servidor público federal no caso da prática de três infrações específicas: a acumulação ilegal de cargos, o abandono de cargo e a inassiduidade habitual, não podendo ser utilizado para além dessas hipóteses.
84. Apresentada essa diferenciação entre os procedimentos sancionatórios previstos na Lei nº 8.112/90, já se infere, com tranquilidade, que o Processo Administrativo Disciplinar Sumário não se presta ao processamento do fato previsto no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, dado que o referido dispositivo versa sobre ilícito distinto da acumulação ilegal de cargos, do abandono de cargo e da inassiduidade habitual.
85. À margem disso, é o caso de se verificar se a SINAC e o PAD podem ser usados para instrumentalizar o processamento da situação descrita no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90.
86. Para realizar essa verificação, há de se recordar que a SINAC apenas pode ser utilizada para instrumentalizar a apuração de infrações disciplinares de menor potencial ofensivo.
87. O artigo 62 da Portaria Normativa nº 27/2022 estabelece o que vem a ser uma infração disciplinar de menor potencial ofensivo, definindo-a como sendo a conduta punível com advertência ou suspensão por até trinta dias.
88. A situação prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, é sancionável, conforme se viu ao longo desta Análise, com no máximo 15 dias de suspensão. Tal previsão faz com que ela se enquadre dentro do conceito de infração de menor potencial ofensivo.
89. À vista disso, não há como negar que a SINAC consiste em um instrumento hábil a lastrear o processamento do fato descrito no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90.
90. No mesmo sentido, cabe afirmar que o PAD comum também pode ser utilizado para viabilizar o processamento da infração disciplinar sob exame.
91. É que, conforme se afirmou inicialmente, este procedimento, por ser o mais amplo e completo dentre os procedimentos existentes, pode ser manejado para viabilizar o processamento de toda e qualquer infração existente no regime disciplinar dos servidores públicos federais, independentemente do seu potencial lesivo.

92. Nesse contexto, é de se observar que a autoridade correcional, diante da situação descrita no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, dispõe de duas alternativas para processar a situação, ficando, portanto, a seu inteiro critério definir se fará uso da SINAC ou do PAD comum.

DA POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO TAC NA HIPÓTESE DO ARTIGO 130, §1º, DA LEI Nº 8.112/90

93. A Portaria Normativa CGU nº 27/2022 define o TAC como sendo o procedimento administrativo voltado à resolução consensual de conflitos em casos de infração disciplinar de menor potencial ofensivo.

94. Já se viu que a situação prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, se enquadra dentro do conceito de infração de menor potencial ofensivo.

95. Dentro dessa perspectiva, é de se pensar, em um primeiro momento, que o TAC poderia ser utilizado como ferramenta apta resolver o conflito jurídico estabelecido entre a Administração que convoca o servidor público federal a se submeter à inspeção médica e o servidor que resiste a atender essa convocação.

96. De início, parece possível que, caso o servidor se recuse inicialmente a se submeter à inspeção, a autoridade correcional possa, ao invés de instaurar a SINAC ou o PAD, propor ao servidor recalitrante a celebração de um TAC, que o leve a se comprometer a se submeter à inspeção médica, solucionando a crise jurídica existente e evitando, por consequência, a abertura de procedimento sancionador.

97. De forma bastante semelhante, também se cogita a possibilidade de no curso da SINAC ou do PAD já instaurado se buscar a celebração do TAC como forma de abreviar o processo já aberto, evitando a condenação e solucionando a crise jurídica existente.

98. O único cenário, em que a princípio, não se cogita, em hipótese alguma, a celebração do TAC seria aquele que surge após o julgamento do processo. É que, para esse cenário, a Lei nº 8.112/90, manifestamente, já estabeleceu a solução jurídica a ser dada.

99. Nota-se, portanto, que é possível identificar três momentos distintos no âmbito dos quais se poderia pensar na possibilidade ou não de utilização do TAC diante da crise jurídica tipificada no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90: (a) o primeiro momento compreenderia o intervalo de tempo entre o não atendimento à convocação para comparecimento à perícia médica e a decisão de instauração do procedimento correcional sancionatório; (b) o segundo momento abarcaria o lapso entre a abertura do procedimento sancionador e o julgamento do processo; (c) o terceiro momento, por sua vez, seria o que sucederia ao julgamento do feito e à condenação aplicada.

100. Nos dois primeiros momentos, conforme se disse acima, é possível se pensar na celebração do TAC como ferramenta apta a solucionar o imbróglio surgido.

101. Nessas hipóteses, então, seria possível que a Administração e o servidor público firmassem um acordo para viabilizar a submissão do servidor à inspeção médica e, com isso, "pacificar" a relação entre ambos, evitando seja a abertura do processo, seja o desgaste da sua condução.

102. Essa possibilidade seria absolutamente adequada, em especial, para situações em que a inspeção médica ainda tivesse que ser reagendada ou em que ela, por qualquer outro motivo, tivesse que ocorrer em data futura.

103. Por outro lado, para situações em que o servidor, efetivamente, já tenha se submetido a perícia, seja após a remessa do assunto à autoridade correcional, seja após a abertura do procedimento sancionador, pensa-se que a celebração do TAC sequer desponte como um percurso necessário.

104. Para tais situações, onde, efetivamente, a inspeção médica já ocorreu e a crise jurídica já foi superada, pensa-se que autoridade correcional poderia se limitar a promover o encerramento do procedimento instaurado por meio de mera declaração da perda do objeto da demanda em curso.

105. Tal declaração, registre-se, por mais que não seja uma das vias convencionais de conclusão dos procedimentos, caso viesse a ser utilizada, estaria adequada à lógica do sistema e funcionaria como uma espécie de antecipação da cessação dos possíveis *efeitos* da pena, alcançando, nessa hipótese, a própria possibilidade de abertura do processo ou de imposição da pena.

106. Pensa-se que, com tal postura, a autoridade correcional estaria a prestigiar não apenas o espírito de pacificação e concórdia presente na parte final do artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, mas, também, a própria eficiência administrativa.

DAS QUESTÕES RESIDUAIS

107. Dos 6 questionamentos apresentados na consulta, acredita-se que maior parte daqueles questionamentos ou já foram respondidos ou se tornaram prejudicados ao longo desta Análise.

108. Decerto, já se especificou qual a natureza da suspensão prevista no artigo 130, §1º, da Lei nº 8.112/90; já se disse quais procedimentos devem ser utilizados para o seu processamento, e já se abordou a possibilidade de utilização TAC para tratar a infração prevista no dispositivo sob exame, evitando-se, em alguns casos, a aplicação desnecessária da penalidade disciplinar ou excessos de formalidades.

109. Resta, no entanto, se refletir sobre duas situações que emanam dos questionamentos apresentados.

110. A primeira reflexão envolve a possibilidade ou não de se considerar como penalidade aplicada os dias transcorridos entre a eventual notificação prévia do servidor que, inicialmente, se recusa a

comparecer à perícia e seu efetivo comparecimento à perícia.

111. A segunda reflexão, por sua vez, versa sobre a consequência que atingiria o servidor que, mesmo ultrapassando os quinze dias corridos de suspensão, insistisse em não comparecer a perícia.

112. Quanto ao objeto da primeira reflexão, considera-se que não há na lógica do Direito disciplinar nenhuma previsão para um eventual cumprimento antecipado da pena.

113. Desse modo, acredita-se que, em nenhuma hipótese, os dias transcorridos entre a eventual notificação prévia do servidor que, inicialmente, se recusa a comparecer a perícia e seu efetivo comparecimento à perícia deva ser considerado como período de pena cumprida.

114. Para além disso, considera-se que o tipo de situação cogitada na hipótese sequer deveria ser objeto de apenação, dada a possibilidade, tratada em tópico anterior desta Análise, de a crise jurídica existente ser solucionada por meio da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta ou por meio de mera declaração de perda do objeto do procedimento.

115. Quanto à última reflexão proposta na consulta, considera-se que se o servidor, mesmo após já ter sido punido por não se submeter à inspeção médica, insistir na sua insubmissão original, a Administração deve expedir uma nova convocação para ele participar de uma nova inspeção médica. Caso ele, novamente, mantenha a sua postura de insubmissão, considera-se deva ser aberto um novo procedimento correccional em seu desfavor e aplicada novamente a penalidade prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, dada a reiteração do ilícito.

DA CONCLUSÃO

116. À vista do exposto, conclui-se esta Análise propondo à Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos a adoção dos seguintes entendimentos:

- a) A suspensão prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 possui natureza de penalidade administrativa, demandando por consequência a instauração de procedimento correccional sancionatório para a sua aplicação.
- b) A suspensão prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90 pode ser processada por meio de Sindicância Acusatória (SINAC) ou de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) comum.
- c) É possível a celebração de TAC para formalizar eventual acordo para que o servidor público federal se submeta à inspeção médica em oportunidade futura.
- d) É possível à autoridade correccional encerrar o procedimento destinado à aplicação da suspensão prevista no artigo 130, § 1º, da Lei nº 8.112/90, por meio de mera declaração de perda do objeto, quando constatar, por documento hábil, que a inspeção médica a que o servidor originariamente se recusava a participar já foi efetivamente realizada.

117. À Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos para conhecimento e apreciação.

[1] Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Controladoria-Geral da União. Versão: Maio de 2022. P. 288.

[2] TEIXEIRA, Marcos Salles. *Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar*. Versão: 5 de julho de 2022. P. 2010.

[3] BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal: parte geral 1*. 21ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 805/807.

[4] *Idem*.

[5] *Idem*.



Documento assinado eletronicamente por **FABIAN GILBERT SARAIVA SILVA MAIA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 03/03/2023, às 12:29, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2673940 e o código CRC F1200178

