



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. 00481/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**

**NUP: 00810.001115/2020-39**

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

APURAÇÃO DISCIPLINAR. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. VIABILIDADE JURÍDICA. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA.

NECESSIDADE DE EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE MATERIALIDADE E DE AUTORIA.

ERRO ESCUSÁVEL DO AGENTE PÚBLICO. ARQUIVAMENTO. VIABILIDADE JURÍDICA.

INEXISTÊNCIA DE INDÍCIO DE MATERIALIDADE DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR.

**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. 00662/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**, há passivo imenso de processos com prescrição reconhecida que devem ser apurados. Nessa diapausa, o Sr. Procurador-Chefe Nacional determinou:

5. Neste NUP, solicito que seja analisado em que medida o cometimento de erro escusável pode influir na apuração disciplinar, a exemplo do entendimento abaixo consolidado:

**CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 09/2015**

Não há fundamento para a aplicação de sanção disciplinar nas hipóteses em que os fatos investigados decorram de comprovado erro escusável, fenômeno ínsito à essência e falibilidade humana. (Referências: DESPACHO nº 1793/2013/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU, que discordou das conclusões do PARECER nº 23/2013/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU; PARECER nº 255/PGF/DHMS/2009; DESPACHO nº 1248/2013/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU)

3. O presente feito, portanto, visa a determinar que tratamento jurídico o erro escusável de servidor deve ter 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 açodadamente 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 dever e da indisponibilidade do interesse público - deverá aprofundar o desvendamento de tais suspeitas por meio de acauteladoras investigações preliminares, de cunho meramente inquisitorial [COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*, 6ª edição, Brasília, Brasília Jurídica, 2011., p.292]

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

10. Nesse sentido e em paralelo com o direito penal, verifica-se inadequada a via de um processo disciplinar quando desnecessário e, assim, sendo deve-se buscar evitar a submissão de um servidor público ao constrangimento de figurar em um processo administrativo disciplinar. Nessa perspectiva do processo penal, Fernando Capez adverte:

(...) acordo penal entre Ministério Público e autor do fato, pelo qual é proposta a este uma pena não privativa de liberdade, ficando este dispensado dos riscos de uma pena de reclusão ou detenção, que poderia ser imposta em futura sentença, e, o que é mais importante, do vexame de ter de se submeter a um processo criminal (CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2012 p. 574).

11. 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.

12. Em outro sentido, cumpre indicar também sobre a desnecessidade de criação de um ambiente que doutrinares tem chamado de Direito Administrativo do Medo. Nesse cenário, a política de controle desnecessários sobre as ações dos servidores públicos pode causar, inclusive, a ineficiência da Administração Pública. Nesse sentido, Fernando Vernalha adverte:

O administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir. Ele não quer mais correr riscos. Desde a edição da Constituição de 88, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua "zona de conforto". Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de *crise da ineficiência pelo controle*: acucados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger.

(GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado. Ano 2016. n. 71. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em 27 out. 2020. p. 01)

13. 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.

14. 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

15. 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.

16. 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.

17. A respeito da necessidade de demonstração de indícios de materialidade e de autoria, o Manual de Processo Administrativo Disciplinar afirma 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)

18. 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)

19. 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. ERRO ESCUSÁVEL

20. A respeito do erro escusável em relação ao regime disciplinar, de relevo é a seguinte Conclusão da Divisão de Assuntos Disciplinares do Departamento de Consultoria da Procuradoria Geral Feral (DAD/DEPCONSU/PGF):

#### **CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 09/2015**

Não há fundamento para a aplicação de sanção disciplinar nas hipóteses em que os fatos investigados decorram de comprovado erro escusável, fenômeno ínsito à essência e falibilidade humana. (Referências: DESPACHO nº1793/2013/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU, que discordou das conclusões do PARECER nº 23/2013/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU; PARECER nº 255/PGF/DHMS/2009; DESPACHO nº 1248/2013/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU)

21. A DAD/DEPCONSU/PGF, assim, tem entendido que o servidor público não pode ser punido por eventuais lapsos inerentes à falibilidade humana, de modo que sua conduta se revela erro escusável.

22. Esse entendimento é passível de aplicação também no âmbito do ICMBio, em virtude de sua base comum com a Administração Pública em geral. Assim, se, por exemplo, ocorrer prescrição de auto de infração ambiental de forma isolada, por evidente lapso e sem indicação de má-fé do servidor, não há que se cogitar, *a priori*, de sua responsabilidade.

23. A DAD/DEPCONSU/PGF tem julgado os seguintes casos análogos em sede de juízo de admissibilidade:

DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AUSÊNCIA DE CONDUTA INFRACIONAL ATRIBUÍVEL A PROCURADOR FEDERAL. DECISÃO RECORRÍVEL. SUPOSTA PERDA DE PRAZO. ERRO ESCUSÁVEL. ARQUIVAMENTO SUMÁRIO.

1. Recusa da União no cumprimento da sentença proferida em processo judicial;

2. Conflito negativo de competência entre os órgãos de representação da União;

3. Inexistência de conduta infracional atribuível a membro da carreira de Procurador Federal;

4. Decisão judicial com suposta contradição, portanto, recorrível, apesar de não ter havido interposição de recurso pelo Procurador Federal oficiante;

5. Utilização dos parâmetros fixados pelo Parecer nº 08/2012/DAD/DEPCONSU/PGF/AGU, que trata, em tese, da aplicação dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da baixa lesividade da conduta no âmbito de procedimentos disciplinares;

6. Erro escusável, decorrente da falibilidade humana, incidência da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 09/2015: Não há fundamento para a aplicação de sanção disciplinar nas hipóteses em que os fatos investigados decorram de comprovado erro escusável, fenômeno ínsito à essência e falibilidade humana;

7. Arquivamento sumário.

(00406.000555/2020-41 - Sessão Colegiada do NAI de 07/07/2020)

DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. SUPOSTA PERDA DE PRAZO DE CONTESTAÇÃO. FALHA ISOLADA. CONCLUSÃO DAD 09/2015 e 08/2012. ARQUIVAMENTO.

1. Suposta ausência de contestação em ação com pedido de indenização em face de autarquia federal;

2. Falha isolada que decorreu muito mais da falibilidade humana escusável do que de qualquer outra circunstância apta a justificar a sua apuração;

3. Ausência de prejuízo, tendo em vista a intimação da Autarquia para os demais atos processuais, sendo ainda possível a apresentação de elementos para a sua defesa, quando novamente for intimada para tanto.

4. Incidência da Conclusão DAD 09/2015: Não há fundamento para a aplicação de sanção disciplinar nas hipóteses em que os fatos investigados decorram de comprovado erro escusável, fenômeno ínsito à essência e falibilidade humana;

5. Aplicação da Conclusão DAD 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;

6. Arquivamento.

Obs: Aprovado à unanimidade.

(00407.018786/2020-09 - Sessão Colegiada NAI de 18/08/2020)

DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. SUPOSTA FALTA DE URBANIDADE. PEDIDO DE ESCUSAS APRESENTADO. SUPOSTA FALHA DE ATUAÇÃO PROCESSUAL COM POSSÍVEL PERDA DE PRAZOS. ATIVIDADES INSERIDAS NO SISTEMA SAPIENS E NÃO EXECUTADAS PELA PROCURADORA RESPONSÁVEL. EQUÍVOCO NO LANÇAMENTO. ERRO ESCUSÁVEL. ARQUIVAMENTO.

1. Suposta falta de urbanidade;

2. Apresentada manifestação da representada com pedido de escusas;

3. Incidência da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 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

4. Possível perda de prazo em oito processos judiciais;

5. Processos encerrados com tarefas não realizadas pela Procuradora responsável;

6. Alegação de mero erro de lançamento no SAPIENS;

7. Incidência da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 09/2015: Não há fundamento para a aplicação de sanção disciplinar nas hipóteses em que os fatos investigados decorram de comprovado erro escusável, fenômeno ínsito à essência e falibilidade humana;

8. Incidência da CONCLUSÃO DAD/PGF/AGU nº 05/2018: O Direito Disciplinar deve ser interpretado de acordo com o Princípio da Intervenção Mínima, consagrado implicitamente na Constituição Federal, segundo o qual a imposição de sanções que restrinjam as liberdades individuais deve ser utilizada como ultima ratio, isto é, apenas quando tal recurso for estritamente necessário e na ausência de outros instrumentos que possam coibir/reparar a ofensa ou a ameaça perpetradas. Assim, sempre que a situação concreta não demonstrar gravidade e houver instrumentos de cunho administrativo, orgânico ou gerencial, capazes de desestimular condutas lesivas e fomentar comportamentos desejáveis no âmbito do serviço público, estes deverão ser utilizados em detrimento da via disciplinar.

9. Arquivamento.

10. Recomenda-se à Procuradora Federal representada mais atenção na análise dos processos sob sua condição, a fim de evitar a perda de prazos judiciais e o fechamento das suas tarefas no SAPIENS de forma equivocada, evitando assim inconsistências no sistema.

(00407.030413/2019-64 - Sessão Colegiada NAI de 03/03/2020).

DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO A SIGILO MÉDICO. FALHA ESCUSÁVEL. CONCLUSÃO DAD N. 09/2015. ALEGAÇÃO DE ASSÉDIO MORAL. NÃO COMPROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Suposta exposição da intimidade e vida privada da representante, por Procurador Federal, consistente na juntada de atestado médico em processo administrativo, sem restrição de acesso;

2. Manifestação do representado reconhecendo o erro e se mostrando solícito e preocupado com o desentranhamento ou oposição de restrição de acesso no documento;

3. É escusável o erro decorrente da compreensível falibilidade humana;

4. Incidência da CONCLUSÃO DAD n. 09/2015: Não há fundamento para a aplicação de sanção disciplinar nas hipóteses em que os fatos investigados decorram de comprovado erro escusável, fenômeno ínsito à essência e falibilidade humana;

5. Aplicação da CONCLUSÃO DAD 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;

6. Alegação de prática de assédio moral pelo representado não comprovada;

7. Arquivamento.

8. Recomendação aos Procuradores Federais envolvidos que não mais compartilhem e tenham a devida atenção para manter em sigilo documentos médicos que eventualmente tenham acesso.

(00482.003939/2020-11 - Sessão Colegiada NAI de 14/04/2020).

DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO A COBRANÇA. ENCERRAMENTO INCORRETO DE ATIVIDADE NO SISTEMA SAPIENS. FALHA QUE REDUNDOU NA OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. ARQUIVAMENTO SUMÁRIO.

1. Os Procuradores Federais que atuam na área de cobrança devem cumprir o disposto no Manual SAPIENS Dívida Ativa, isto é, devem lançar atividades e finalizar tarefas nos termos preconizados na referida instrução;

2. A manifestação processual do membro da PGF deve ser sucedida da respectiva abertura de tarefa ao setor competente;

3. Não se pode imputar ao sistema Sapiens a responsabilidade pela omissão de Procurador Federal que, de forma incorreta, lançou uma atividade sem providenciar a respectiva abertura da tarefa necessária à regular tramitação do feito;

4. Apesar de estar caracterizada a falha, cuida-se de erro escusável;

5. Incidência da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 09/2015: Não há fundamento para a aplicação de sanção disciplinar nas hipóteses em que os fatos investigados decorram de comprovado erro escusável, fenômeno ínsito à essência e falibilidade humana;

6. Arquivamento sumário.

(00407.036698/2019-47 e 00407.036690/2019-81 - Sessão Colegiada do NAI de 03/12/2019)

EMENTA: DISCIPLINAR. ADMISSIBILIDADE. FATO RELACIONADO A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL. NÃO COMPARECIMENTO À AUDIÊNCIA. TRIAGEM DE INTIMAÇÕES. CONTENCIOSO DE MASSA. ERRO ESCUSÁVEL E INERENTE À FALIBILIDADE HUMANA. ARQUIVAMENTO.

1. Não comparecimento de Procurador Federal à audiência designada para a qual a entidade foi regularmente intimada;

2. Falha no método utilizado para triagem;

3. É escusável o erro decorrente da compreensível falibilidade humana, que a generalidade das pessoas, em idêntica situação, cometeria;

4. Incidência da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 09/2015: Não há fundamento para a aplicação de sanção disciplinar nas hipóteses em que os fatos investigados decorram de comprovado erro escusável, fenômeno ínsito à essência e falibilidade humana;

5. Recomenda-se a adoção de medidas capazes de identificar as partes processuais e objeto da demanda quando da elaboração das pautas de audiências;

6. Arquivamento.

(00406.001579/2018-01 - Sessão Colegiada do NAI de 01/10/2019)

24. O entendimento nada mais é que aplicação do Princípio da Culpabilidade: o servidor só pode ser responsabilizado por atos que tenha cometido com culpa ou dolo. O erro escusável afasta o dolo e mesmo culpa por revelar-se lapso inerente à humanidade. Seres humanos têm seus limites e suas imperfeições, de forma que não é factível nem razoável demandar-se atuação impecável todo o tempo. Em algum momento, algum engano inexoravelmente ocorrerá.

25. A CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 09/2015, assim, se revela faceta das disposições constitucionais acerca da Administração Pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

26. Como é cediço, em virtude da teoria do risco administrativo, o Estado responde objetivamente, em virtude de suas atividades de especial relevância para a coletividade. O agente público responde apenas e tão somente em caso de dolo ou culpa. Em se configurando erro escusável, que afasta ambos os elementos volitivos, sua responsabilização se revela constitucionalmente inviável. Nesse sentido, dispõe a doutrina:

O terceiro prejudicado não tem que provar que o agente procedeu com culpa ou dolo, para lhe correr o direito ao ressarcimento dos danos sofridos. A doutrina do risco administrativo isenta-o do ônus de tal prova, basta comprove o dano e que este tenha sido causado por agente da entidade imputada. A culpa ou dolo do agente, caso haja, é problema das

relações funcionais que escapa à indagação do prejudicado. Cabe à pessoa jurídica acionada verificar se seu agente operou culposa ou dolosamente para o fim de mover-lhe ação regressiva assegurada no dispositivo constitucional, visando a cobrar as importâncias despedidas com o pagamento da indenização. Se o agente não se houve com culpa ou dolo, não comportará ação regressiva contra ele, pois nada tem de pagar.

(SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 2014, p.684, grifos nossos).

#### **IV. 'Excludentes' da infração ou da sanção**

**4. É corrente o uso da expressão 'excludentes' para referir hipóteses em que se considerará inexistente a infração, ou não sancionável a conduta, conforme o caso. São encontráveis menções ao** (1) fato da natureza (força maior); (2) caso fortuito; (3) estado de necessidade; (4) legítima defesa; (5) doença mental; (6) fato de terceiro; (7) coação irresistível; **(8) erro;** (9) obediência hierárquica; (10) estrito cumprimento do dever legal; (11) exercício regular de direito. Em nosso entender, as oito primeiro hipóteses dizem com a falta de voluntariedade - logo, elidem o próprio cometimento da infração, uma vez que a voluntariedade é o mínimo elemento subjetivo que se exige para imputação de uma infração a alguém. Já as três últimas correspondem a uma exclusão da sanção, propriamente dita.

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 32. ed., 2015, p.874, grifos nossos)

27. O mesmo raciocínio é aplicável em situações no dia a dia da Administração, inclusive quanto a eventuais prescrições: se o agente público não agiu de forma pelo menos culposa, se o que ocorreu foi mero erro escusável nas circunstâncias do serviço, não há que se responsabilizá-lo.

28. A jurisprudência tem acolhido essa forma de exclusão de responsabilidade funcional, quer diretamente, quer indiretamente, reconhecendo em princípio a possibilidade, mas afastando-a no caso concreto. Em verdade, tem-se aplicado o erro escusável com grande plasticidade, em diversos assuntos.. A esse respeito, têm-se decidido os tribunais de cúpula:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. CONDUTAS DESCRITAS NO ARTIGO 117, IX E XI, DA LEI 8.112/90. INTERMEDIÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. VIOLAÇÃO À DIGNIDADE DA FUNÇÃO PÚBLICA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. DENÚNCIA ANÔNIMA. POSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. COMPROVAÇÃO DAS CONDUTAS POR OUTROS MEIOS DE PROVA. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. ATO VINCULADO.

1. O mandado de segurança foi impetrado com o objetivo de anular a Portaria n. 202/2010 editada pelo Ministro de Estado da Previdência Social que cassou a aposentadoria da impetrante com fundamento nos artigos 117, IX e XI, 132, XIII e 134, com os efeitos previstos no artigo 137, todos da Lei 8.112/90 (atuar como procurador ou intermediário junto a repartições públicas e valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública). O ato de cassação se deu ante a apuração das seguintes faltas funcionais: (1ª) no exercício de suas funções no cargo de Técnico do INSS a impetrante formatou pelo menos 3 (três) benefícios de pessoas domiciliadas em São Paulo/SP cuja documentação foi a ela apresentada por estagiário do escritório de sua irmã na Agência da Previdência Social de Bauru/SP, tendo fornecido o próprio endereço para as correspondências a serem emitidas pelo INSS aos segurados, o que caracteriza a intermediação; (2ª) concessão irregular do benefício a segurado domiciliado em São Paulo e assessorado pelo escritório de advocacia da irmã, ante o não cumprimento da carência prevista no artigo 182 do Decreto 3.048/99 à época do exame dos documentos pela impetrante.

[...]

7. O Relatório Final da Comissão Processante e o Parecer/CONJUR/MPS n. 143/2010 demonstraram a ocorrência das condutas, notadamente pela análise dos benefícios concedidos, declarações da impetrante, depoimentos dos demais servidores que atuam na mesma Agência da Previdência e dos segurados que haviam procurado inicialmente o escritório da irmã da impetrante. As condutas discriminadas são ilegais e se enquadram nos tipos dos incisos IX e XI do artigo 117 da Lei 8.112/90, o que afasta o erro escusável. O prejuízo à Administração Pública é inerente, sendo prescindível a demonstração do enriquecimento ilícito da ex-servidora.

[...]

10. Ordem denegada.

(STJ, MS 15517, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 09/02/2011, grifos nossos)

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. TIPIFICAÇÃO: LEI N. 8.112/1990, ART. 132, IV. PENA: CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. NÃO COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES À CONCESSÃO DA LIMINAR. LIMINAR INDEFERIDA. DECISÃO

Trata-se de mandado de segurança individual, com pedido de liminar, impetrado por Ezir Gomes de Souza, contra ato comissivo praticado pelo Ministro de Estado do da Transparência, consubstanciado na Portaria n. 1091, de 23 de junho de 2016, publicada no

Diário Oficial da União, de 24 de julho de 2016, que teria lhe aplicado pena de cassação de aposentadoria, em razão das irregularidades apuradas no bojo do Processo Administrativo Disciplinar n. 00190.030368/2011-10.

[...]

É o relatório.

Passo a decidir o pedido de concessão liminar da ordem, que, contudo, não prospera.

[...]

Ademais, verificar se o impetrante praticou ou não os atos que foram a ele imputados e que serviram de base para a imposição de penalidade administrativa exige prova pré-constituída e inequívoca do direito líquido e certo invocado; o exame da existência ou não de erro escusável e da desproporcionalidade da penalidade administrativa pressupõe dilação probatória, o que não é cabível na via estreita do mandamus.

(STJ), MS 022898, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 25/10/2016, grifos nossos)

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NOTÓRIA. VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ POR SERVIDOR PÚBLICO. ERRO ESCUSÁVEL DA ADMINISTRAÇÃO. DEVOLUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Tendo em conta o caráter manifestamente infringente, e em face do princípio da fungibilidade recursal, recebo os presentes embargos de declaração como agravo regimental.

2. Deve ser rejeitada a preliminar de não-conhecimento do recurso especial, porquanto, ao contrário do que alega a agravante, o recurso especial apresentado trouxe fundamentação clara quanto ao dissídio de jurisprudência invocado, inclusive, com a indicação do dispositivo legal em torno do qual haveria interpretação divergente.

3. O acórdão recorrido foi proferido em dissonância com a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual não é devida a restituição de valores recebidos de boa-fé por servidor público em decorrência de erro da Administração.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STJ), EDcl no REsp 1342111, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 25/02/2014, grifos nossos)

TCU - SÚMULA Nº 249

É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

DIREITO TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. DCOMP. EQUÍVOCO NO PREENCHIMENTO. ERRO ESCUSÁVEL. SISTEMA DA RECEITA FEDERAL. BLOQUEIO NO ENVIO DE NOVAS DECLARAÇÕES. APELAÇÃO NÃO PROVIDA.

1. Apresentas as Declarações de Compensação nºs 11358.30669.241209.1.3.60-8957 e 14715.77103.241209.1.3.61-0002, a fim de compensar o montante de R\$ 735.443,83 a título de PIS/PASEP e COFINS, da competência novembro/2009, com parte dos créditos reconhecidos judicialmente e habilitados no PA nº 13811.0033986/2009-91.

2. A administração informou haver inexistência material no campo "Tipo de Crédito" das DCOMP's, que deveriam ter sido preenchidos com a informação "Outros Créditos - Oriundos de Ação Judicial". Retificação da declaração não realizada pelo contribuinte devido às restrições impostas pelo próprio sistema da Receita Federal.

3. Ao longo do período em que as DCOMP's permaneceram sob análise, o sistema obsteu a apresentação de novos pedidos de compensação. 4. A fim de regularizar sua situação, as declarações originárias foram canceladas e houve a apresentação de uma nova (DCOMP nº 31613.43211.291010.1.3.57-2180), contendo o período que se pretendia compensar nas declarações excluídas, com o acréscimo das competências do lapso no qual o sistema bloqueou o encaminhamento das novas solicitações.

5. A empresa não se escusou de suas obrigações tributárias, mas, ao contrário, revelou-se comprometida com sua satisfação, buscando todos os meios disponíveis à solução da situação.

6. Incontroverso o fato de que o equívoco no preenchimento da declaração perpetrado pela autora não ocasionou a modificação dos valores dos tributos compensáveis devidos ou resultou em qualquer prejuízo ao Fisco, mostrando-se absolutamente escusável.

7. A União concorreu para a impossibilidade de tempestiva resolução da inconsistência, na medida em que o sistema da Receita Federal obsteu a retificação das primeiras declarações e bloqueou o envio de novas declarações.

8. Evidenciada a falha no sistema da ré e não se vislumbrando dolo ou má-fé da empresa autora, é de se reconhecer ser indevida a aplicação da multa, fazendo jus a autora à restituição do valor pago a esse fim.

9. A condenação da União ao pagamento de honorários advocatícios deve ser mantida, na medida em que não viabilizou à autora os meios necessários à correção, pelo próprio sistema da Receita Federal, das inconsistências que inviabilizaram a correção das declarações do contribuinte.

10. Apelação não provida.

(TRF-3, Apelação Cível 5018381-52.2018.4.03.6100, Rel. Des. Fed. Antonio Carlos Cedenho,

julgado em 05/02/2020, grifos nossos)

ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. MATRÍCULA. RESIDÊNCIA MÉDICA. PERDA DO PRAZO. DOENÇA. FATO IMPEDITIVO ALHEIO À VONTADE DA IMPETRANTE. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DIREITO DE ACESSO À EDUCAÇÃO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. APLICAÇÃO. - Comprovada a impossibilidade de a estudante efetivar sua matrícula, no prazo editalício, no Curso de Residência Médica do Hospital da UFC, em razão de sérios problemas de saúde que acometeram, à época, a sua genitora (tentativo de suicídio) - motivo relevante e alheio a sua vontade que, indubitavelmente, constitui hipótese de força maior -, deve-lhe ser deferido o direito de efetivá-la mesmo já tendo findo o prazo regulamentar. - Há que se considerar, diante de um caso como o presente, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a fim de que não se imponham sanções superiores àquelas verdadeiramente necessárias à consecução do interesse público. - Trata-se de um erro escusável da impetrante, que merece a devida consideração, sob pena de se negar a ela um dos direitos mais salutaríssimos, previsto na Carta Magna, o de acesso à educação, a teor do art. 205. - A aceitação da matrícula da impetrante fora do prazo não ocasionará qualquer espécie de prejuízo aos demais candidatos, eis que coincidente o número de aprovados e o de vagas. - Tendo sido deferida a liminar, posteriormente confirmada pela sentença, e já havendo decorrido um período de tempo considerável até o presente momento - mais de cinco anos -, o indeferimento do pedido nesta instância recursal não produziria qualquer efeito, porquanto consolidada a situação fática pelo decurso do tempo, eis que o mencionado curso tinha a duração de apenas dois anos. Remessa obrigatória improvida. (TRF-5, Remessa Ex Officio 2003.81.00.004832-7, Rel. Des. Fed. José Maria Lucena, julgado em 30/10/2008, grifos nossos)

29. Assim, conclui-se ser incabível o sancionamento no caso de erro escusável.

### **III - CONCLUSÃO**

30. Com base em todo o exposto, constata-se a procedência da adoção da CONCLUSÃO DAD/DEPCONSU/PGF/AGU nº 09/2015 pelo ICMBio, em virtude de seu fundamento na legislação e nos Princípios da Legalidade e da Eficiência. Caso o servidor tenha cometido erro escusável, não pode ele ser responsabilizado disciplinarmente, de modo que não existem indícios de materialidade de infração aptos a justificar os vários custos de um processo.

31. Sugere-se a seguinte redação, adaptada aos contornos institucionais da autarquia:

#### **ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA PFE-ICMBIO/PGF/AGU nº \_\_\_\_/2020**

##### **ERRO ESCUSÁVEL DE SERVIDOR**

Não há fundamento para a aplicação de sanção disciplinar nas hipóteses em que os fatos investigados decorram de comprovado erro escusável, fenômeno ínsito à essência e à falibilidade humanas.

32. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 28 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) 00810001115202039 e da chave de acesso ba61bb7b

---

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 523824158 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO NEVES SIQUEIRA. Data e Hora: 04-11-2020 14:58. 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. 00691/2020/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**

**NUP: 00810.001115/2020-39**

**INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO**

**ASSUNTOS: PRESCRIÇÃO**

1. Acompanho o Parecer nº 00481/2020/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, por seus próprios fundamentos.
2. À Corregedoria, DIMAN e Auditoria para conhecimento e adoção das providências ulteriores.

Brasília, 05 de novembro 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) 00810001115202039 e da chave de acesso ba61bb7b

---

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 527813232 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DILERMANDO GOMES DE ALENCAR. Data e Hora: 05-11-2020 08:51. Número de Série: 26689776638382431772138830596. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.

---