



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTAÇÃO À DIRETORIA

NÚMERO: 74/2021

OBJETO: RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE COMETIMENTO DE INFRAÇÕES DISCIPLINARES

ORIGEM: COREG

PROCESSO: 50500.014681/2021-63

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER 00228/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 7374732)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de recurso administrativo interposto pela sociedade empresária Buser Brasil Tecnologia Ltda. (Buser), CNPJ nº 29.365.880/001-81, contra declaração de inexistência de cometimento de infrações disciplinares por agente fiscal da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

2. DOS FATOS

2.1. Na origem, o movimento do aparato disciplinar iniciou-se a partir de notícia de irregularidades endereçada à Corregedoria (COREG) via correspondência eletrônica, em 12/2/2021 (SEI nº 6378618).

2.2. A notícia encaminhada à Corregedoria por e-mail foi definida "Denúncias de abusos de poder em processos de fiscalização do transporte coletivo rodoviário de passageiros no regime de fretamento", em que a Buser indicou o seguinte (SEI nº 5406412):

II - Objetos da Denúncia

8. O suporte da Buser recebeu relatos de irregularidades cometidas pelo agente Jesiel Marcelino da Silva Júnior (matrícula nº 1676315), quando da fiscalização de transporte de passageiros intermunicipal operado pelas empresas: (i) Colombi Viagens e Transporte Eireli (CNPJ/MF nº 21.980.116/0001-04) (Termo de Apreensão/Remoção/Transbordo nº 28122020ITS3772/URPE (doc. 02 anexo); e (ii) José Marciel Neis & Cia. Ltda. (CNPJ/MF nº 00.198.166/0001-64) (Termo de Apreensão/Remoção/Transbordo nº 18012021QHY7984/URPE (doc. 03 anexo).

(...)

12. Merece ser ressaltado que as viagens realizadas pelas referidas empresas estavam em plena regularidade, conforme demonstrado nas Licenças de Viagens expedidas pela ANTT (docs. 04 e 05 anexos).

13. Além disso, o indigitado fiscal, Sr. Jesiel, exigiu deliberadamente a apresentação de declarações dos passageiros confirmando a realização de uma das viagens, como condição para a liberação do ônibus apreendido, documentos que vão além daqueles previstos na legislação e normas da ANTT, não bastando os demais documentos apresentados pelos representantes de uma das empresas (notas fiscais, recibos do transbordo, listagem dos nomes e documentos dos passageiros, etc.).(...)

14. Portanto, restam demonstradas as irregularidades perpetradas pelo referido fiscal da ANTT.

2.3. Em razão dos fatos narrados pela notificante, a unidade correccional requisitou manifestação da Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros (SUFIS), que apontou a ausência de elementos informativos que caracterizassem excesso de poder na conduta do agente de fiscalização, por meio DESPACHO SUFIS (SEI nº 6430961), de 18/5/21, *in verbis*:

Desta forma, aparentemente não ocorreu excessos na conduta do agente, tanto na apreensão quanto ao não relaxamento em face do não cumprimento das exigências normativas para a liberação do veículo, conforme previsto no art. 3º, inc. II, da Resolução ANTT nº 4.287/14 citado a seguir.

2.4. Em virtude dos referidos esclarecimentos, a Corregedoria promoveu o cotejo dos fatos narrados pela notificante, ante os esclarecimentos prestados pelo titular da SUFIS, concluindo pela insubsistência de razões suficientes para a instauração de procedimento disciplinar de maior complexidade, cientificando-se o notificante por meio ANTT - OFÍCIO 13548 (SEI nº 6468345), de 19/5/21, contra o qual este se insurge mediante interposição de recurso (SEI nº 6941430), de 17/6/21.

2.5. No instrumento apresentado à Diretoria Colegiada desta Agência (SEI nº 6941430), ora sob análise, a Buser indicou "RECORRER da decisão que declarou a inexistência de cometimento de infrações disciplinares cometidos pelo agente fiscal da Agência Nacional de Transportes Terrestres ("ANTT"), Sr. Jesiel Marcelino da Silva Júnior (...)" . Em suas razões, alegou suposta legitimidade para rediscutir a matéria sob o juízo da Corregedoria, como também indicou irrisignação por considerar que houve irregularidades perpetradas pelo fiscal da ANTT, ao passo que a Corregedoria proferiu a decisão de ausência de indícios do cometimento de infrações disciplinares por parte dos servidores da Agência. Após alegar que a inadequação do comportamento do fiscal da ANTT ainda fere princípios da livre iniciativa e decisões judiciais, citadas de forma genérica para fins de justificar a sua atuação, ao

final a Buser proferiu o seguinte pedido ora em apreço:

IV - Pedido

Ante o exposto, requer-se: (i) o **encaminhamento do presente recurso à Diretoria Colegiada da Corregedoria a fim de apurar a denúncia de irregularidades praticadas por servidores da administração pública, determinando-se a continuidade do procedimento disciplinar para responsabilização dos servidores** que agiram em flagrante violação ao código de conduta do servidor, com abuso de poder e em desobediência à ordem judicial, com claro intuito de impedir o direito líquido e certo de exercer atividade a que estavam autorizadas, tanto as transportadoras precitadas quanto a Buser Brasil Tecnologia Ltda.

(grifos acrescidos)

2.6. Em MINUTA DE RELATÓRIO À DIRETORIA 59 (SEI 7083936), de 1/7/21, a COREG informa que o recurso manejado pela noticiante fundamenta-se em norma revogada pela Resolução nº 5.886/2020, e assinala base legal imprópria. A unidade correcional aduz que, a rigor, o expediente destinado à noticiante apenas comunicou o resultado de diligência preambular, organizada em processo administrativo comum, destinada a auxiliar na avaliação da admissibilidade da denúncia. Complementa que apesar da fundamentação equivocada, "em respeito ao princípio *iura novit curia*, cumpre à autoridade pública apreciar as demandas que lhe são submetidas aplicando as normas cabíveis, independentemente daquelas invocadas pelos interessados".

2.7. A COREG anota que, no presente caso, "dada a natureza da decisão recorrida e o contexto processual em que se insere, qual seja, do processo administrativo comum, o manejo do recurso deveria ter se dado à luz do §1º do art. 56 da Lei nº 9.784/99".

2.8. A instância disciplinar conclui que a "Recorrente não observou o prazo determinado pelo art. 59 da Lei 9.784/99 e, desta feita, teve sua pretensão alcançada pela preclusão", razão por que pugna pelo não conhecimento do recurso, com fulcro no art. 63, I, da Lei 9.784/1999, haja vista sua flagrante preclusão temporal.

2.9. Ao fim, a unidade correcional assinala que caso a Diretoria entenda por promover a análise do mérito, inexistindo questão de ordem pública capaz de afastar as razões apresentadas pela SUFIS (SEI nº 6430961), entende que o presente recurso também não deve prosperar quanto a esse aspecto.

2.10. Em parecer jurídico, Parecer 00228/2021/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 374732), de 20/7/21, a Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) esclarece os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade recursal, e salienta ser relevante trazer à baila o fundamento que lastreia o cabimento do presente recurso, qual seja, as disposições da Lei 9.784/1999, que dispõe e regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

2.11. O órgão de consultoria e assessoramento jurídico enleva que embora o Recurso não cumpra todos os requisitos de admissibilidade, em observância ao Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, a COREG da ANTT analisou o mérito recursal.

2.12. A PF-ANTT opina pelo não conhecimento do recurso administrativo em razão de sua intempestividade. Em seguimento, observa não existir nulidade a ser reconhecida pela Administração, seja porque a decisão recorrida não se mostrou desprovida de fundamento, seja porque, ainda que existente alguma irregularidade, o prejuízo não foi demonstrado pela recorrente, e que na eventualidade de a autoridade competente para apreciar o recurso em questão não comungar com o entendimento acima exposto e resolver adentrar ao mérito da irrisignação, opina pelo não provimento do recurso, "uma vez que os argumentos aventados pela Recorrente não se sustentam juridicamente".

2.13. Após a manifestação da PF-ANTT foi juntado aos autos a MINUTA DE DELIBERAÇÃO GAB (SEI nº 7398093), cumprindo os requisitos previstos no art. 50 da norma regimental, com posterior distribuição dos autos a esta Diretoria mediante sorteio, conforme DESPACHO CODIC (SEI nº 7419982), de 22/7/21.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

REGIME CORRECONAL E JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE PRÉVIO A PROCEDIMENTOS OU PROCESSOS CORRECONAIS

3.1. Primeiramente, há que compreender o regime correcional do servidor público, disciplinado por normas legais e infralegais, no âmbito do sistema normativo da Lei 8.112/1990 - regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, nomeadamente, no que se refere às matérias de responsabilidade administrativa, regime disciplinar e processo administrativo disciplina dos servidores públicos federais civis. Nesse sentido, cabem destaques o Título IV - Regime Disciplinar (em especial, sobre as penalidade, nos arts. 127 a 131, 141 e 142) e o Título V - Do processo Administrativo Disciplinar (arts. 143 a 182).

3.2. Nessa Lei, houve regramento das modalidades de inquérito ou sindicância acusatória e do processo administrativo disciplinar, igualmente acusatório, em que se verifica a aplicação do princípio do contraditório e da ampla defesa, a proteger uma parte, o acusado, em face da outra parte, a Administração, na relação processual do processo sancionador disciplinar, a saber:

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.

(...)

Art. 145. Da sindicância poderá resultar:

I - arquivamento do processo;

II - aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias;

III - instauração de processo disciplinar.

3.3. Tal regime legal é complementado por normas infralegais e especiais que contêm o chamado juízo de admissibilidade (avaliação sobre a existência de indícios que justifiquem a sua apuração de denúncia ou representação mediante procedimento correccional), os procedimentos correccionais investigativos (não acusatórios) e os procedimentos correccionais acusatórios, a envolverem a apuração de infrações funcionais pela autoridade instauradora e o julgamento de penalidades pela autoridade julgadora.

3.4. Nesse sentido, aplicam-se as normas infralegais dispostas na IN CGU 14/2018 (Regulamenta a Atividade Correccional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto 5.480/2005, que por sua vez orientou as normas específicas da ANTT em matéria correccional constantes da Resolução 5.886/2020 (Aprova os procedimentos correccionais de competência da Corregedoria da ANTT), aplicável ao presente caso, como será a seguir demonstrado.

3.5. A instauração de processo administrativo disciplinar é ato que, *de per se*, importa consideráveis ônus ao servidor, quer pela transitória restrição de direitos – como o indeferimento de licença capacitação, se assim recomendado pela unidade correccional, e a impossibilidade de aposentadoria voluntária enquanto não concluído o processo – quer pelos abalos psíquicos ensejados pela situação de acusado.

3.6. Por isso, o encetamento de processo disciplinar requer justa causa, caracterizada pela demonstração de evidências mínimas que apontem para a prática de atos ilícitos, em consonância com o disposto no art. 144, parágrafo único, da Lei 8.112/1990, *in verbis*:

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.** (grifos acrescidos)

3.7. Da leitura do comando legal sobredito, depreende-se que a autoridade correccional não deve instaurar procedimento disciplinar em decorrência de qualquer notícia levada ao seu conhecimento, mas a partir de informações revestidas de potencialidade lesiva, mínimo lastro de verossimilhança e reprovabilidade da conduta.

3.8. Para cumprir esse mister, a autoridade correccional deve praticar atos referentes à *admissibilidade* de uma denúncia ou representação em face de conduta supostamente infracional de servidor público, em situações de menor nível de complexidade. Para isso, a autoridade correccional deve empreender diligências com vistas ao esclarecimento dos fatos, nas situações em que a promoção de uma investigação traduzir-se-ia em medida exagerada e desproporcional, a ocupar a estrutura correccional com questões de pouca ou nenhuma relevância.

3.9. Ocorre que, na ausência de detalhamentos procedimentais amplos ou de definição de formalidades para efetivar o que determinado no parágrafo único, da Lei 8.112/1990, é cediço que cada Administração deverá disciplinar em normas próprias acerca dos procedimentos correccionais, o que no caso da ANTT dá-se pela Resolução 5.886/2020, que atendeu aos comandos da Instrução Normativa CGU 14/2018, aplicável por todos os órgãos correccionais do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Decreto 5.480/2005).

3.10. Nesse sentido, cabe considerar as seguintes normas infralegais sobre o *juízo de admissibilidade* e os *procedimentos correccionais - investigativos ou acusatórios*, a saber:

Instrução Normativa CGU 14/2018:

DOS PROCEDIMENTOS CORRECCIONAIS

Art. 4º Os procedimentos correccionais podem ter natureza investigativa ou acusatória.

Art. 5º São procedimentos correccionais investigativos:

I - a investigação preliminar (IP);

II - a sindicância investigativa (SINVE); e

III - a sindicância patrimonial (SINPA).

Parágrafo único. **Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal poderão normatizar internamente procedimentos disciplinares de natureza investigativa, observada a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e demais normas aplicáveis.**

Art. 6º São procedimentos correccionais acusatórios:

I - a sindicância acusatória (SINAC);

II - o processo administrativo disciplinar (PAD);

III - o processo administrativo disciplinar sumário;

IV - a sindicância disciplinar para servidores temporários regidos pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

V - o procedimento disciplinar para empregados públicos regidos pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000;

VI - o processo administrativo sancionador relativo aos empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista (PAS);

e VII - o processo administrativo de responsabilização (PAR).

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.

(...)

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.

Resolução ANTT 5.886/2020:

DOS PROCEDIMENTOS CORRECCIONAIS

Art. 24. Os procedimentos correccionais podem ter natureza investigativa ou acusatória.

Art. 25. São procedimentos correccionais investigativos:

I - Investigação preliminar (IP);

II - Sindicância investigativa (SINVE); e

III - Sindicância patrimonial (SINPA)

Art. 26. São procedimentos correccionais acusatórios:

I - Sindicância acusatória (SINAC);

II - Processo administrativo disciplinar (PAD);

III - Processo administrativo disciplinar sumário; e

IV - Processo administrativo de responsabilização (PAR).

(...)

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.

(...)

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.

(grifos acrescentados)

3.11. O denominado *juízo de admissibilidade*, inclusive, deve ser de competência da mesma autoridade correccional competente para instaurar ou não os procedimentos de investigação prévia ou verificação preliminar ou o processo administrativo disciplinar ou sindicância acusatória, como reconhece o Enunciado no âmbito da Advocacia-Geral da União em matéria disciplinar:

"Enunciado nº 9: "O juízo de admissibilidade quanto à instauração ou não de processo administrativo disciplinar, sindicância ou ainda procedimento de investigação prévia ou verificação preliminar será realizado pela autoridade administrativa competente para instaurar o processo. **Eventual análise prévia deve ser procedida por setor de competência correccional da estrutura do próprio órgão.** (Enunciados em Matéria Disciplinar, Comissão Permanente de Procedimentos Administrativos Disciplinares - CPPAD/CGU/AGU, 4ª Edição, 2018, disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/corregedoria-geral-da-advocacia-da-uniao/orientacoesnormativas/Manual.pdf>, p.19)

3.12. Logo, somente após a avaliação prévia em *juízo de admissibilidade* que se aproxime de existência de indícios mínimos que justifiquem apuração mediante procedimento correccional cabível, é que se pode cogitar de instauração de procedimento correccional, de natureza investigativa ou de natureza acusatória. Daí a previsão de um juízo de admissibilidade prévio, como ocorreu no presente caso.

3.13. Em seguida, se não houver o arquivamento da denúncia nesse juízo de admissibilidade, a autoridade correccional pode decidir pela abertura de procedimento investigativo (procedimentos inquisitoriais, como a Investigação Preliminar e a Sindicância Investigativa), de natureza pré-processual aos procedimentos correccionais acusatórios. Ou, se estiverem presentes os indícios suficientes de autoria e materialidade, deve ser promovida a instauração de procedimento correccional acusatório.

3.14. O entendimento sobre o juízo de admissibilidade em tela é corroborado no Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Corregedoria-Geral da União - CGU (Edição de jan/2021, p. 44/45), a saber:

5.4. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

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, portanto, 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: (...)

Por outro lado, também acontece de a notícia da eventual irregularidade ser pontual, mas incompleta, requerendo, assim, uma verificação mais aprofundada de seus elementos para delimitação inicial da materialidade (fato supostamente irregular) e autoria (eventual autor do fato). Nessa situação, a autoridade competente deverá coletar informações com o objetivo de confirmar ou não a plausibilidade da notícia, ou seja, se de fato há indícios que apontem para a ocorrência da infração disciplinar relatada, conforme determina o art. 143 da Lei nº 8.112/90: "a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata (...)".

Nesse contexto exemplificativo, percebe-se que é indispensável fazer uma análise prévia da notícia de irregularidade recebida, utilizando-se, caso necessário, dos procedimentos investigativos (conceituados no item 6.1), para que só então possa ser tomada a decisão adequada: cumprir o disposto no citado parágrafo único do art. 144, arquivando a denúncia ou representação inepta; ou cumprir o disposto no referido art. 143, quando esse estabelece a utilização da sindicância acusatória/punitiva ou do processo administrativo disciplinar para a apuração dos fatos.

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

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

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

A doutrina aborda o tema da seguinte maneira:

No juízo de admissibilidade do processo administrativo disciplinar devem ser empregados pela Autoridade administrativa 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.

Nas hipóteses de mera suspeita da prática de delito penal ou infração disciplinar, a Administração Pública - com esteio nos princípios publicísticos da autotutela, do poder-dever e da indisponibilidade do interesse público - deverá aprofundar o desvendamento de tais suspeitas por meio de acatadoras investigações preliminares, de cunho meramente inquisitorial.

(...)

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.

3.15. Ou seja, o juízo de admissibilidade é o meio vocacionado para a prévia coleta de informações a fim de demonstrar a justa causa para a instauração de procedimentos correcionais ou disciplinares, de natureza meramente investigativa ou de natureza acusatória.

3.16. E, como será a seguir demonstrado, na estrutura da ANTT, o juízo de admissibilidade é conduzido exclusivamente pela Corregedoria, na qualidade de autoridade instauradora dos processos e procedimentos correcionais da Resolução 5.886/2020.

INADMISSIBILIDADE RECURSAL POR FALTA DE CABIMENTO

3.17. Esclarecido o sistema do regime correcional ora aplicável, cabe reconhecer a ausência de cabimento de recurso à Diretoria da ANTT em face do juízo de admissibilidade exercido pela Corregedoria.

3.18. A diligência efetuada pela Corregedoria em juízo de admissibilidade ampara-se no parágrafo único, do art. 144, da Lei 8.112/1990. O art. 107, I e II, do mesmo Diploma Legal, estatui as hipóteses de cabimento de recurso, interponíveis contra indeferimento do pedido de reconsideração ou decisões sobre os recursos sucessivamente interpostos. Evidentemente, o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais não contempla a hipótese de recurso contra diligência em juízo de admissibilidade, o que seria de flagrante atecnia, haja vista que recursos interpõem-se contra atos administrativos editados no bojo de uma relação jurídico-processual. Se não há procedimento correcional, não há partes, nem lide. Consequentemente, não cabe qualquer exegese a conceber instrumento recursal, dado que não existe nem mesmo a relação de partes em potencial contraposição.

3.19. Como esclarecido acima sobre o regime correcional, no juízo de admissibilidade não há sequer procedimento investigativo, de maneira que não sobressai qualquer elemento de atratividade das regras estatuídas na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, que se poderia invocar apenas para disciplinar procedimentos investigativos - permissivo do parágrafo único, do art. 5º, da IN CGU 14/2018, se não houvesse norma específica sobre o assunto.

3.20. Visto que o regime correcional em tela decorre das normas em matéria disciplinar dos servidores públicos, da Lei 8.112/1990, já integrado e complementado por ampla legislação infralegal

específica, da IN CGU 14/2018 e da Resolução ANTT 5.886/2020 não se está diante de lacuna normativa que propicie a invocação da Lei 9.784/1999, por aplicação subsidiária, como bem previsto no art. 69 dessa Lei (“Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.”).

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) inexistir previsão de recurso em juízo de admissibilidade exercida pela Corregedoria, autoridade instauradora e (ii) inexistir 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.

3.22. Sobre isso, dispõe a Resolução 5.886/2020, em cumprimento à IN CGU 14/2018:

Resolução ANTT 5.886/2020:

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.

3.23. Logo, dada a absoluta falta de previsão normativa, o “recurso” interposto pela Buser, denunciante, não há que ser recebimento ou conhecido por ausência de cabimento de via recursal por parte de denunciante em face juízo de admissibilidade da Corregedoria.

3.24. Noto que tal ausência de previsão normativa é justificada pelo fato de que, na seara administrativa, o cabimento de um recurso pressupõe que a autoridade julgadora recursal esteja a exercer alguma hierarquia para rever a decisão recorrida, ao passo que em matéria correccional na ANTT isso não se verifica porque há clara distinção de competências da Corregedoria - autoridade instauradora e subordinada à Controladoria-Geral da União, e a Diretoria da ANTT - autoridade julgadora de penalidades.

3.25. Essa ausência de subordinação hierárquica restou disciplinada nos arts. 20 e 23, da Resolução 5.886/2020, em que houve clara diferenciação entre a competência da Corregedoria, na qualidade de autoridade instauradora dos processos e procedimentos para praticar os atos referentes à sua admissibilidade e instauração, enquanto se previu a competência da Diretoria Colegiada desta Agência para julgamento dos procedimentos e processos e aplicação das penalidades de advertência e suspensão de até 30 (trinta) dias.

3.26. Forçoso reconhecer isso, inclusive, com base nas normas do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, disciplinado pelo Decreto 5.480/2005 (Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e regulamentação art. 30 sobre sistema de pessoal em matéria correccional), em que competes ao órgão central desse sistema – a Controladoria-Geral da União, exercer comando hierárquico perante as suas Unidades Correccionais a exemplo de *instaurar* ou até *avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares*. Logo, não cabe ao dirigente máximo de autarquia ou sua Diretoria Colegiada exercer tal *mister porque a subordinação hierárquica entre a Corregedoria da ANTT dá-se perante a CGU* Nesse sentido, o Decreto nº 5.480/2005 estabelece, *in verbis*:

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

(...)

VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão:

a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;

b) da complexidade e relevância da matéria;

c) da autoridade envolvida; ou

d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade;

(...)

X - realizar inspeções nas unidades de correição;

XI - recomendar a instauração de sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares;

XII - avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no inciso VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível;

3.27. Em face disso, a Diretoria Colegiada da ANTT não é instância revisora dos atos editados pela autoridade correccional, mas tão somente autoridade julgadora, quando recomendada pela unidade disciplinar a cominação de pena de advertência ou suspensão até 30 (trinta) dias, conforme o art. 15, XXI, do Regimento Interno.

3.28. Por isso, o conteúdo do art. 22, IV, do Regimento Interno desta Agência (Resolução 5.888/2020) há de ser lido segundo a inteligência da atuação correccional, no que concerne ao poder de instauração de procedimento disciplinar, pois a Diretoria Colegiada, embora situada na cúpula institucional, não é camada hierárquica funcionalmente superior à Corregedoria. Não por outra razão, o Corregedor exerce mandato, investido na forma do art. 64, parágrafo único, da Lei 10.233/2001, mediante ato de nomeação privativo do Presidente da República, admitindo-se cláusula de delegação ao Ministério Supervisor, conforme arts. 4º e 6º do Decreto 9.794/2019.

3.29. Portanto, o comando hierárquico sobre pessoal e serviços a que alude o art. 16, II, do Regimento Interno, não afeta as atividades funcionais da Corregedoria, conforme ressalvado no art. 7º, III, § 3º, da Norma Regimental. Essa reserva de atribuição acontece porque incumbe à Corregedoria fiscalizar as atividades funcionais da Agência Reguladora. Não é outra a leitura que se extrai do art. 64 da Lei 10.233/2001.

3.30. Dessarte, porquanto não investida por ato do Diretor-Geral, mas do Presidente da República, a autoridade correccional desfruta de prerrogativas de independência e autonomia que lhe possibilitem resistir a todas e quaisquer espécies de influências ou pressões, de maneira que suas atribuições de fiscalização e correição alcance toda a estrutura autárquica, ressalvada a reserva de competência consignada no art. 56, parágrafo único, da Lei 10.233/2001.

3.31. Nesse jaez, o ato de instauração indigitado no art. 22, IV, do Regimento Interno, não admite avocação pela Diretoria Colegiada, haja vista que a Corregedoria não é, no exercício da matéria disciplinar, subordinada à Diretoria. Cabe dizer, as atribuições das unidades são precisamente definidas: o Corregedor é autoridade instauradora, enquanto a Diretoria Colegiada e o Ministro Supervisor são autoridades julgadoras, aquela quando proposta pena de advertência ou suspensão de até trinta dias, este quando recomendadas penas mais graves. Nenhuma dessas autoridades tem prerrogativa legal de fazer as vezes das outras, de modo que a autoridade instauradora não tem poder para julgar e, a *contrario sensu*, a autoridade julgadora não tem poder para instaurar processo disciplinar contra servidores da Agência Reguladora.

3.32. Importa reforçar, como visto, que o poder de avocação sobre os atos do Corregedor não residem na Diretoria Colegiada, mas na Controladoria-Geral da União, por força do supracitado art. 4º do Decreto 5.480/2005, do que se infere que, embora a Corregedoria integre a estrutura interna da Agência Reguladora, suas relações de coordenação e controle reportam-se à CGU, órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

3.33. Por isso, se a Diretoria Colegiada não é instância revisora da Corregedoria, não há que se dizer do cabimento do recurso ventilado, dado que dessa prerrogativa advém de competência para a reforma do ato, o que não seria possível no presente caso.

3.34. Se a autoridade correccional agir comissiva ou omissivamente com o intuito de evitar o exercício de suas atribuições legais – não é o que se vislumbra no caso em discussão –, cabe representação contra essa autoridade perante o órgão central do sistema de correição, o órgão de conformidade e integridade do ministério supervisor e órgãos de controle e justiça. Entretanto, não se admite a revisão dos atos dessa autoridade pela Diretoria Colegiada, por absoluta ausência de competência, razão pela qual a revisão do ato da Corregedoria, na maneira aventada, constituiria nulidade absoluta.

3.35. Ante essas razões, não há que se dizer de intempestividade do recurso, porque o pressuposto de admissibilidade temporal requer, antes de tudo, a hipótese legal de cabimento, que não se sustenta no presente caso, além de que não existe tempo certo para a prática de ato incabível.

3.36. Assim, o peticionamento intitulado de “recurso” pela denunciante, Buser, não deve ser conhecido por ausência de cabimento de recurso administrativo à Diretoria da ANTT em face da decisão da Corregedoria em sede de juízo de admissibilidade do regime correccional, cuja conclusão foi pela inexistência de indícios de materialidade na conduta do servidor indicado no objeto da denúncia.

AUSÊNCIA DE INTERESSE DO DENUNCIANTE EM ATUAR MEDIANTE RECURSO EM PROCEDIMENTOS CORRECCIONAIS

3.37. Por fim, como argumentação adicional, além da ausência de cabimento de recurso no presente caso ora esclarecida, deve-se considerar que não há interesse em a empresa denunciante apresentar recurso em matéria correccional diante do fato de que a mesma não é parte nos procedimentos correccionais.

3.38. Como sabido, o recurso é extensão do direito de defesa, que em matéria correccional é ser exercido unicamente sob o interesse de quem é *parte no processo correccional*, ou seja, o servidor público acusado (uma parte) perante a Administração (outra parte), não pelo denunciante.

3.39. O processo disciplinar tem dimensão linear, no que se distingue no processo judicial, cuja relação jurídica perfaz-se mediante a triangulação entre partes, por meio da figura de terceiro estranho à relação e desinteressado da causa: o juiz.

3.40. No processo administrativo disciplinar, a Administração é parte e, simultaneamente, exerce a “função judicial atípica”, enquanto o outro pólo da relação jurídica é ocupado pelo servidor público, na condição de acusado, enquanto a outra parte.

3.41. Não há no processo administrativo disciplinar – tampouco nos procedimentos disciplinares inquisitoriais – a figura da intervenção de terceiros albergada pela Teoria Geral do Processo Civil. Isso significa dizer que o processo disciplinar diz respeito à Administração e seus agentes, é instituto de proteção do catálogo de obrigações e valores públicos resguardados pela Administração, não mecanismo de realização das vontades do particular, ainda que este alegue estar prejudicado por conduta que entende ser abusiva do agente público.

3.42. Tanto é clara a ausência de interesse do denunciante que este não tem sequer acesso às informações ou os procedimentos correccionais até que haja a conclusão destes. Nesse sentido, as normas da IN CGU 14/2018 e da Resolução ANTT 5.886/2020:

Instrução Normativa CGU 14/2018:

DO ACESSO E FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES EM APURAÇÕES CORRECCIONAIS

Art. 64. As unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal **manterão, independentemente de classificação, acesso restrito às informações e aos documentos, sob seu controle**, relacionados a:

- I - informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas;
- II - informações e documentos caracterizados em lei como de natureza sigilosa, tais como sigilo bancário, fiscal, telefônico ou patrimonial;
- III - processos e inquéritos sob sigilo de justiça, bem como apurações correccionais a estes relacionados;
- IV - **identificação do denunciante**, observada a regulamentação específica; e
- V - **procedimentos correccionais que ainda não estejam concluídos.**

§ 1º **A restrição de acesso de que trata este artigo não se aplica àquele que figurar como investigado, acusado ou indiciado.**

§ 2º **O denunciante, por essa única condição, não terá acesso às informações de que trata este artigo.**

§ 3º Salvo hipótese de sigilo legal, a restrição de acesso de que trata este artigo não se aplica ao Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, às unidades setoriais, às unidades seccionais e aos servidores no exercício de suas respectivas atribuições.

Art. 65. **Para efeitos do inciso V do art. 64, consideram-se concluídos:**

- I - os procedimentos correccionais de natureza acusatória, com a decisão definitiva pela autoridade competente; e
- II - os procedimentos correccionais de natureza investigativa:
 - a) com o encerramento do processo por meio da decisão definitiva da autoridade competente que decidir pela não instauração de respectivo procedimento correccional acusatório;
 - b) com a decisão definitiva do procedimento correccional acusatório decorrente da investigação.

Parágrafo único. Independente da conclusão do procedimento correccional, deverá manter-se restrito o acesso às informações e documentos de que tratam os incisos I a IV do art. 64.

Resolução ANTT 5.886/2020:

DO ACESSO E FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES EM APURAÇÕES CORRECCIONAIS

Art. 65. A Corregedoria manterá, independentemente de classificação, acesso restrito às informações e aos documentos, sob seu controle, relacionados a:

- I - Informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas;
- II - Informações e documentos caracterizados em lei como de natureza sigilosa, tais como sigilo bancário, fiscal, telefônico ou patrimonial;
- III - Processos e inquéritos sob sigilo de justiça, bem como apurações correccionais a estes relacionados;
- IV - **Identificação do denunciante;** e
- V - **Procedimentos correccionais que ainda não estejam concluídos.**

§ 1º **A restrição de acesso de que trata este item não se aplica àquele que figurar como investigado, acusado ou indiciado.**

§ 2º **O denunciante, por essa única condição, não terá acesso às informações de que trata este item.**

Art. 66. **Para efeitos do inciso V, do art. 65, consideram-se concluídos:**

- I - os procedimentos correccionais de natureza acusatória, com a decisão definitiva pela autoridade competente;
- II - os procedimentos correccionais de natureza investigativa:
 - a) com o encerramento do processo por meio da decisão definitiva da autoridade competente que decidir pela não instauração de respectivo procedimento correccional acusatório; e
 - b) com a decisão definitiva do procedimento correccional acusatório decorrente da investigação.

Parágrafo único. Independente da conclusão do procedimento correccional, deverá manter-se restrito o acesso às informações e documentos de que tratam os incisos I e IV, do art. 65.

3.43. Ênfato, nesse contexto, que a única possibilidade de atuação do noticiante ou denunciante no processo disciplinar obedece à deliberação da Comissão de Inquérito, na forma do art. 150 c/c o art. 155 da Lei 8.112/1990, a realizar o interesse da Administração na apuração de responsabilidades funcionais do servidor. Assim, o particular pode atuar no processo administrativo disciplinar como testemunha, declarante ou fornecedor de informações para a instrução processual. Nunca, porém, como parte ou terceiro interessado, porque o interesse tutelado no processo correccional adstringe-se à Administração Pública e ao servidor acusado. Nesse sentido, inclusive, com apoio da doutrina, é a orientação do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Corregedoria-Geral da União – CGU (Edição de jan/2021, p.108/109):

Assim, de forma genérica, abaixo, apresentam-se as atribuições de cada integrante da comissão, retiradas das lições de Francisco Xavier da Silva Guimarães:

Atribuições do presidente da comissão

(...)

9. **Intimar, se necessário, o denunciante para ratificar a denúncia e oferecer os esclarecimentos adicionais.**

(...)

18. **Indagar, pessoalmente, do denunciante e das testemunhas, se existem impedimentos legais que os impossibilitem de participar no feito.**

(grifos acrescidos)

3.44. Ademais, sob outro aspecto, o interesse recursal também é conferido pela demonstração da necessidade, por risco de lesão, de interpor um recurso para a modificação da decisão. E, como o risco de lesão que integra o interesse recursal somente se verificaria pela potencial ou efetiva aplicação de penalidade disciplinar, por pressuposto lógico, isso somente pode ser exercido pelo servidor público acusado, jamais pelo (a) denunciante, que não guarda interesse em ver um servidor público penalizado administrativamente, pois a denúncia se presta a induzir que a Administração exerça o dever de apurar materialidade e autoria dos fatos noticiados, não em relação à instauração processual ou julgamento de penalidades em determinado sentido.

3.45. Ante essas razões, com a devida vênia à unidade correccional e à unidade de consultoria e assessoramento jurídico, concluo que a preclusão temporal não se constitui em fundamento para não conhecer o presente recurso, porque, primeiramente, há que se considerar o não conhecimento do recurso por: (i) ausência de cabimento de recurso e (ii) ausência de interesse da atuação da empresa denunciante.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, por não haver hipótese de cabimento de recurso e pela ausência de interesse recursal pelo denunciante, VOTO por não conhecer o recurso interposto contra ato da autoridade correccional, na forma da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DDB (SEI nº 7488327).

Brasília, 10 de agosto de 2021.

DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 10/08/2021, às 17:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7488319** e o código CRC **87274D4C**.

Referência: Processo nº 50500.014681/2021-63

SEI nº 7488319

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br