



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202311867000337

Interessado: CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

Assunto: consulta sobre matéria disciplinar

DESPACHO Nº 456/2023/GAB

EMENTA: REGRA DA INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. EXCEÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 211, DA LEI ESTADUAL Nº 20.756, DE 2020. A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DISCIPLINAR DO SERVIDOR É AFASTADA APENAS QUANDO HOUVER SENTENÇA PENAL ABSOLUTÓRIA FUNDADA NA INEXISTÊNCIA MATERIAL DO FATO OU NA NEGATIVA DE SUA AUTORIA. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. SITUAÇÃO QUE NÃO SE ENQUADRA NAS HIPÓTESES LEGAIS E QUE NÃO CONFIGURA CAUSA EXTINTIVA DA PUNIBILIDADE DISCIPLINAR. NÃO REPERCUSSÃO DO AJUSTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E NA SINDICÂNCIA. A CONFISSÃO FORMALIZADA NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL HOMOLOGADO PODE INTEGRAR O CONJUNTO PROBATÓRIO DO PROCESSO DISCIPLINAR COMO PROVA EMPRESTADA, NO ENTANTO, SOMENTE PODERÁ SUBSIDIAR CONDENAÇÃO CASO NÃO TENHA SIDO RETRATADA E SE CONFIRMADA POR OUTRAS PROVAS PRODUZIDAS EM DEVIDO PROCESSO LEGAL COM SUBMISSÃO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE.

1. Trata-se de consulta formulada pela Gerência de Resolução Consensual de Conflitos da Controladoria-Geral do Estado (SEI [000037947586](#)) sobre a repercussão do acordo de não persecução penal (ANPP), previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal, nas sindicâncias e na instrução e julgamento de processos administrativos disciplinares. 2. A Procuradoria Setorial da Controladoria-Geral do Estado, via **Parecer CGE/PROCSET nº 5/2023** (SEI [45100123](#)), opinou que a confissão realizada no acordo de não persecução penal firmado no âmbito criminal não pode ser utilizada como prova nos feitos de natureza disciplinar. 3. Os autos foram encaminhados para deliberação superior. 4. É o relatório. Segue pronunciamento. 5. Ao prescrever que as sanções civis, penais e administrativas podem acumular-se e são independentes entre si, o art. 210 da Lei nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020 enuncia a regra da independência entre as instâncias que vigora no regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Segundo esse postulado, as penalidades podem ser aplicadas cumulativamente, pois possuem âmbitos de incidência e fundamentos distintos<sup>[1]</sup>. A Lei Estadual nº 20.756, de 2020 prevê, todavia, exceção à essa regra da autonomia de instâncias em seu art. 211<sup>[2]</sup> quando estabelece que a

responsabilidade administrativa (incluída a disciplinar) e civil do servidor será afastada no caso de sentença penal absolutória quanto ao mesmo fato, fundada na sua inexistência material do fato ou na negativa de sua autoria. 6. Sobre essa norma de exceção impõe destacar dois pontos. Não cabe na espécie, analogia ou qualquer forma de interpretação com o objetivo de ampliar o conteúdo legal. O legislador preocupou-se em reconhecer os reflexos do resultado obtido na seara penal sobre a responsabilidade disciplinar apenas nas circunstâncias em que o juízo criminal já avaliou o conjunto probatório, analisou efetivamente o mérito da causa criminal e proferiu sentença. 7. Segundo disposto na justificativa do projeto da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019[3], que inseriu o acordo de não persecução penal (ANPP) no Código de Processo Penal, ele objetiva: a despenalização dos crimes de baixa e média gravidade cometidos sem violência ou grave ameaça, mediante a assunção pelo investigado de compromissos menos gravosos que eventual pena imposta por sentença; a racionalização da Justiça Criminal; o alívio do sistema carcerário; e, a readequação de magistrados para o combate de delitos mais graves como aqueles praticados por organizações criminosas. Trata-se de negócio jurídico extrajudicial cuja propositura e celebração se dá exclusivamente em momento anterior à deflagração do processo judicial[4], tanto é que o art. 28, §10, do Código de Processo Penal[5] determina que o descumprimento de suas condições impõe ao Ministério Pùblico a adoção de providências tendentes ao oferecimento da denúncia (art. 28, §10, CPP[6]). Assim, esse ajuste não configura apenas medida despenalizante, mas constitui de fato meio alternativo à própria ação penal, porquanto resulta na não judicialização da pretensão punitiva estatal. 8. Como a própria denominação evidencia, do cumprimento das condições do ANPP resulta a declaração da extinção da punibilidade e não é promovida a persecução penal, pois, com o adimplemento do ajuste, o Ministério Pùblico renuncia à iniciativa da ação judicial. Desse modo, ainda que as conjunturas criminal e disciplinar apurem o mesmo comportamento, uma vez que o ANPP não alcança a etapa de decisão de mérito, não há possibilidade de obter uma sentença penal absolutória, e, consequentemente, o atendimento da condicionante estabelecida no citado art. 211 da Lei Estadual nº 20.756, de 2020. 9. A reforçar a ausência de reflexos do acordo de não persecução penal nos feitos disciplinares, tem-se ainda que o cumprimento das condições do ANPP caracteriza causa de extinção de punibilidade penal (art. 28, §13, CPP[7]), mas não configura excludente da punibilidade disciplinar. A Lei nº 20.756, de 2020 possui regras próprias sobre a matéria plasmadas nos arts. 197, *caput*[8] e 198[9] e que elencam em rol exaustivo cinco circunstâncias consideradas impedimentos para a imposição da pena disciplinar: (i) total ausência de capacidade do servidor de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento verificada ao tempo da transgressão disciplinar e comprovada por laudo médico oficial; (ii) ocorrência de prescrição da pretensão punitiva; (iii) óbito do agente a quem é imputado o ilícito funcional; (iv) adimplemento integral do Termo de Ajustamento de Conduta; e (v) encerramento da apuração por meio do Termo Circunstanciado Administrativo. Inexiste, portanto, omissão[10] na legislação estatutária estadual sobre o tema capaz de justificar integração através de invocação subsidiária de norma penal, sendo certo ainda que nenhuma dessas regras faz referência ao cumprimento do ANPP como ocasionador da perda do direito de punir do Estado, o que impõe concluir pela inexistência de reflexos na responsabilidade disciplinar do referido acordo celebrado na esfera penal. 10. A propósito do citado rol, é oportuno assinalar que o sistema jurídico disciplinar estadual já possui seu instrumento despenalizante, criado especificamente para os contextos de prática de faltas funcionais e regulamentado segundo valores e critérios peculiares da realidade administrativa. Esse instrumento é o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto no mencionado inciso III do art. 198, da Lei nº 20.756, de 2020 que ostenta natureza igualmente negocial e foi instituído sob a mesma essência racionalizadora da atuação punitiva estatal considerada no ANPP, na medida em que possui como objetivo otimizar o trabalho correicional e priorizar a apuração dos ilícitos de natureza mais graves, tutelando-se bens jurídicos mais relevantes. 11. Por fim, consigna-se que, ao contrário da abordagem conferida pela Procuradoria Setorial, a consulta deduzida não questionou a possibilidade de utilização da confissão externada no ANPP como prova na esfera administrativo-disciplinar, mas sim os reflexos do reportado acordo após seu regular cumprimento no PAD. De qualquer forma, impõe afastar nesse ponto a premissa equivocada

adotada pelo opinativo no sentido de que a confissão emprestada nessas circunstâncias não teria aptidão probatória, pois colhida em etapa pré-processual e sem a observância das garantias constitucionais. 12. Elementos colhidos na etapa extrajudicial podem, em princípio, ser admitidos como provas, a exemplo do que ocorre com provas cautelares, não repetíveis ou antecipadas<sup>[11]</sup>, com as confissões e interceptações telefônicas obtidas em inquérito policial (mediante autorização judicial), todas produzidas extrajudicialmente<sup>[12][13]</sup>. Há, no entanto, limitações impostas ao reconhecimento de exceções à regra da judicialização das provas que compreendem a submissão ao contraditório e ampla defesa deferidos e a impossibilidade de que sirvam como fundamento exclusivo para a decisão (art. 155, CPP<sup>[14]</sup>). Assim, tais provas, em atendimento ao princípio da livre persuasão motivada do juiz, podem ser consideradas na formação do juízo condenatório desde que corroboradas por outros elementos de convicção produzidos na fase judicial ou na instrução do PAD (a exceção das provas cautelares, não repetíveis ou antecipadas que têm a aptidão de sustentar sozinhas a decisão do juiz)<sup>[15]</sup>. Esse foi, inclusive, o entendimento esposado pela Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Habeas Corpus nº 756.907/SP (Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz, julgamento: 13/09/2022) que, a despeito de ter admitido a qualidade de prova da confissão do celebrante do ANPP, reconheceu a nulidade de decisão condenatória ancorada unicamente nela e em outros elementos todos produzidos em momento pré-processual:

(...) 3. Conforme expressa previsão do art. 155 do CPP, "O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas". 4. Se a sentença condenou o paciente por falsidade ideológica e reconheceu a autoria delitiva exclusivamente com lastro em elementos produzidos na fase extrajudicial (depoimentos prestados durante o inquérito policial e ao Promotor de Justiça, além de confissão do celebrante de ANPP), não reproduzidos durante a instrução criminal e não submetidos ao devido contraditório, é de rigor reconhecer a insuficiência do standard probatório que autorizaria a condenação. 5. Demonstrada a ofensa ao art. 155 do CPP, impõe-se a absolvição do paciente nos termos do art. 386, VII, do CPP. 6. Habeas corpus parcialmente concedido e, nesta extensão, concedido para absolver o réu.

13. Com amparo em idêntico raciocínio e na aplicação subsidiária do art. 155, do Código de Processo Penal (art. 227, Lei nº 20.756, de 2020<sup>[16]</sup>), é viável concluir que a Administração Pública pode admitir a confissão formalizada em ANPP como prova em PAD que apura a mesma conduta. Todavia, a admissão dessa prova emprestada fica condicionada à exigência de oportunização do contraditório das partes após sua reprodução nos autos do PAD e à limitação de seus efeitos probantes, pois, caso não tenha sido objeto de posterior retratação (art. 200, CPP<sup>[17]</sup>), somente poderá ser considerada na formação da convicção do julgador se confirmada por outras provas produzidas através de devido processo legal (emprestadas da ação penal correlata ou colhidas no próprio PAD). 14. Ante o exposto, com os acréscimos supra, **aprovo apenas a conclusão do Parecer Jurídico CGE/PROCSET nº 5/2023 (SEI 45100123)**, ao passo em que oriento, em síntese conclusiva: (i) A responsabilidade disciplinar do servidor é afastada exclusivamente nas hipóteses de existência de sentença penal absolutória quanto ao mesmo fato, se fundada na inexistência material do fato ou na negativa de sua autoria (art. 211, Lei nº 20.756, de 2020); (ii) O acordo de não persecução penal (ANPP) não repercute na sindicância e no processo administrativo disciplinar (PAD), pois não se subsume a uma das situações do art. 211, da Lei nº 20.756, de 2020 e não constitui causa legal de extinção da punibilidade disciplinar; e (iii) A confissão formalizada no acordo de não persecução penal (ANPP) homologado pode integrar o processo administrativo disciplinar (PAD) que apura a mesma conduta como prova emprestada, desde que submetida ao contraditório após a sua reprodução no feito disciplinar, e somente poderá subsidiar a convicção do julgador se corroborada por outras provas colhidas através do devido processo legal. 15. Orientada a matéria, **retornem-se os autos à Controladoria-Geral do Estado, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e à Secretaria de Estado da Administração adoção das providências cabíveis. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial (instruída com cópia do

**Parecer Jurídico CGE/PROCSET nº 5/2023 e do presente despacho) os Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta, bem como o representante do CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

**Juliana Pereira Diniz Prudente** Procuradora-Geral do Estado

[1] “A sanção administrativa é aplicada para salvaguardar os interesses exclusivamente funcionais da Administração Pública, enquanto a sanção criminal destina-se à proteção da coletividade” (STJ, RMS 18.688/RJ). [2] “Art. 211. A responsabilidade administrativa e civil do servidor será afastada no caso de sentença penal absolutória quanto ao mesmo fato, fundada na sua inexistência material ou na negativa de sua autoria.” [3] [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1666497&filename=PL%2010372/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1666497&filename=PL%2010372/2018) [4] (...) 1. O acordo de não persecução penal foi instituído com o propósito de resguardar tanto o agente do delito, quanto o aparelho estatal, das desvantagens inerentes à instauração do processo-crime em casos desnecessários à devida reprovação e prevenção do delito. Para isso, o Legislador editou norma despenalizadora (28-A, *caput*, do Código de Processo Penal) que atribui ao Ministério Público o poder-dever de oferecer, segundo sua discricionariedade regrada, condições para o então investigado (e não acusado) não ser denunciado, caso atendidos os requisitos legais. Ou seja, o benefício a ser eventualmente ofertado ao agente em hipótese na qual há, em tese, justa causa para o oferecimento de denúncia, aplica-se ainda na fase pré-processual e, evidentemente, consubstancia hipótese legal de mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação penal. 2. Não há previsão legal de que a oferta do ANPP seja formalizada após a instauração da fase processual. Para a correta aplicação da regra, há de se considerar o momento processual adequado para sua incidência, sob pena de se desvirtuar o instituto despenalizador. É por isso que a consequência jurídica do descumprimento ou da não homologação do acordo é exatamente a complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia, nos termos dos §§ 8º e 10 do art. 28-A do Código de Processo Penal, e não o prosseguimento da instrução.(...) (STJ, AgRg no HC n. 762.049/PR, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 7/3/2023, DJe de 17/3/2023.) EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. PROCESSUAL PENAL. CONTRABANDO. CIGARROS. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. NÃO INCIDÊNCIA. PRECEDENTES. AÇÃO PENAL SENTENCIADA. MOMENTO PARA PROPOSITURA DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: IMPOSSIBILIDADE APÓS SENTENÇA CONDENATÓRIA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (STF, HC 216849 AgR, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 22/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 22-08-2022 PUBLIC 23-08-2022).” A decisão agravada está conforme a jurisprudência majoritária deste Superior Tribunal, de que o acordo de não persecução penal se aplica a fatos ocorridos antes da Lei n. 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia. O caráter predominantemente processual do art. 28-A do CPP e a razão de ser do instituto conduzem a se sustentar que sua retroatividade, diversamente do que ocorre com as normas híbridas com prevalente conteúdo material, deve ser limitada à fase pré-processual da *persecutio criminis*” (STJ, AgRg no REsp n. 1.993.219/CE, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 2/8/2022, DJe de 9/8/2022). [5] “Art. 28-A. (...) § 10. Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) (Vigência)” [6] “Art. 28-A. (...) § 10. Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) (Vigência)” [7] “Art. 28-A (...) § 13. Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) (Vigência)” [8] “Art. 197. Não será punido o servidor que, ao tempo da transgressão disciplinar, era inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento,

comprovado por laudo médico oficial." [9] "Art. 198. Extingue-se a punibilidade das transgressões disciplinares definidas nesta Lei: I - na ocorrência de prescrição da pretensão punitiva; II - em caso de óbito do servidor; III - pelo adimplemento integral do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, nos termos do art. 248 e seguintes. IV – com o encerramento da apuração por meio do Termo Circunstanciado Administrativo – TCA, desde que promovido o resarcimento ao erário, nos termos do § 5º do art. 261 desta Lei. - [Acrescido pela Lei nº 21.631, de 17-11-2022.](#)"" [10] Embora o art. 227 da Lei nº 20.756, DE 2020 autorize a aplicação subsidiária e supletiva de comandos de outras fontes legais, essa integração só se revela legítima em conjunturas de lacunas e omissões dos estatutos, na forma preconizada pelo art. 4º da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro. [11] PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ART. 306 DO CTB. EMBRIAGUEZ AO VOLANTE. DECRETO CONDENATÓRIO FUNDADO EM LAUDO PERICIAL, TESTEMUNHOS E CONFISSÃO EXTRAJUDICIAL. PROVA CAUTELAR, ANTECIPADA E NÃO REPETÍVEL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 155 DO CPP. CONDENAÇÃO FUNDADA EM CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO VÁLIDO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A formulação de juízo condenatório em matéria penal depende da existência de base probatória idônea formada, como regra, pela união das provas produzidas durante a instrução criminal, sob o crivo do devido processo legal, com inerente respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. É certo que, assim como ocorre noutras hipóteses, essa proposição não revela preceito intangível ou absoluto. A exceção à regra foi expressa e objetivamente tratada pelo legislador ordinário que, na confecção do art. 155, caput, do CPP, previu a possibilidade de o juiz estribar sua convicção - condenatória, inclusive - em provas cautelares, antecipadas e não repetíveis. 2. No caso concreto, a condenação do recorrente foi lastreada no Boletim de Ocorrências, no Auto de Prisão em Flagrante, nos depoimentos colhidos na instrução processual e, principalmente, no Laudo Pericial de Constatação de Embriaguez e na confissão extrajudicial, via do qual se concluiu que o acusado conduzia veículo automotor com alteração da capacidade psicomotora em razão da influência do álcool ou outra substância. 3. No que tange à materialidade delitiva, o contexto fático-probatório considerado pela instância ordinária é mesmo suficiente para constatá-la. Neste caso, o Laudo Pericial de Constatação de Embriaguez, enquanto prova cautelar irrepetível, é suficiente para demonstrar de forma inequívoca a prática do delito do art. 306 do CTB. Inegável o enquadramento deste elemento na hipótese que permite excepcionar a regra da judicialização das provas. Ademais, cumpre observar que, a despeito de ter sido construída cautelarmente antes do processo-crime, tal prova foi submetida ao contraditório diferido, não tendo a defesa buscado de algum modo desconstituir-la. 4. Rever a conclusão da instância ordinária para afastar a condenação demandaria o reexame de matéria fático-probatória, o que, em sede de recurso especial, constitui medida vedada pelo óbice da Súmula n. 7/STJ. 5. Agravo regimental não provido. (STJ, AgRg no REsp n. 1.725.337/MT, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 21/5/2019, DJe de 3/6/2019.) [12] Súmula 591, STJ: "É permitida a prova emprestada no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa." [13] "O Supremo Tribunal Federal adota orientação segundo a qual é possível a utilização, em processo administrativo disciplinar, como prova emprestada, de interceptações telefônicas obtidas no curso de investigação criminal ou de instrução processual penal, desde que obtidas com autorização judicial e assegurada a garantia do contraditório. Precedentes" (MS n. 19.000/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 24/3/2021, DJe de 6/4/2021.) [14] "Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas." [15] (...) A teor do art. 155 do Código de Processo Penal, não se mostra admissível que a condenação do réu seja fundada exclusivamente em elementos de informação colhidos durante o inquérito e não submetidos ao crivo do contraditório e da ampla defesa, ressalvadas as provas cautelares e não repetíveis. Contudo, mister se faz reconhecer que tais provas, em atendimento ao princípio da livre persuasão motivada do juiz, podem ser valoradas na formação

do juízo condenatório, desde que corroboradas por elementos de convicção produzidos na fase judicial. Precedentes. (STJ, HC n. 426.593/SC, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 23/8/2018, DJe de 3/9/2018). "(...) 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça está fixada no sentido de que "[...] é possível a utilização das provas colhidas durante a fase inquisitiva para embasar a condenação, desde que corroboradas por outras provas colhidas em Juízo, nos termos do art. 155 do Código de Processo Penal" (AgRg no HC 497.112/SP, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 03/09/2019, DJe 10/09/2019). (...) " (STJ, AgRg no AREsp n. 2.080.803/AL, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 10/5/2022, DJe de 16/5/2022.) [\[16\]](#) Art. 227. Aplicam-se ao processo administrativo disciplinar os princípios gerais de direito e, subsidiária e supletivamente, as normas de direito penal, direito processual penal e direito processual civil. [\[17\]](#) "Art. 200. A confissão será divisível e retratável, sem prejuízo do livre convencimento do juiz, fundado no exame das provas em conjunto."

**Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.**