

CONVERSÃO DE DESLIGAMENTO EM RESCISÃO POR JUSTA CAUSA

Parecer n.º 73/2023/DJPD/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH¹

Mara Silvia Zimmermann²
Vanessa Gonçalo Guedes³
Guilherme Campos Fonseca⁴
Larissa Lôbo Ramos⁵

Sumário Executivo

O presente processo administrativo foi encaminhado pela Corregedoria-Geral da Ebserh para noticiar a mudança de entendimento da Controladoria-Geral da União quanto à possibilidade de conversão de demissão sem justa causa ou desligamento a pedido em demissão por

¹ Parecer emitido no processo administrativo SEI n.º 23477.013553/2023-26, em versão adaptada para publicação.

² Graduada em Direito (2009) e especialista em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Federal da Grande Dourados (2012). Também possui especialização em Direito Municipal pela UNIARA (2017) e em Direito Administrativo pela Faculdade Futura (2018). Advogada da Ebserh e Chefe da Unidade Jurídica de Apoio a Rede 1. E-mail: mara.zimmermann@ebserh.gov.br.

³ Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013). Especialista em Residência Judicial pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2014) e em Penal e Processo Penal pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus (2016). Advogada da Ebserh e Chefe da Divisão Jurídica de Integridade. E-mail: vanessa.guedes@ebserh.gov.br.

⁴ Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca e em História (Bacharelado e Licenciatura) pela Universidade Estadual Paulista. Possui especialização em Direito do Trabalho (2019), Direito Constitucional (2018) pela Faculdade Única e MBA em Saúde Pública (2019). Empregado Público Federal, no cargo de Advogado da Ebserh, desde 2017, atuou como Chefe de Serviço Jurídico para Assuntos de Pessoal de 2019 a 2021, atuou também como Chefe de Serviço Jurídico do Consultivo Trabalhista. Advogado da Ebserh e Chefe do Setor Jurídico de Procedimentos Disciplinares. E-mail: guilherme.fonseca@ebserh.gov.br

⁵ Especialista em Direito Corporativo pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC (2021). Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão (2013). Certificada em Fundamentos de Parcerias Público-Privadas (PPP) pela APMG Internacional (2022). Advogada, Membro da Comissão de Desenvolvimento e Infraestrutura da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado da Bahia, e Assessora da Consultoria Jurídica da Ebserh. E-mail: larissa.lobo@ebserh.gov.br

justa causa.

De início, foram prestados esclarecimentos quanto ao entendimento pretérito desta Consultoria Jurídica, o qual foi emitido com base na Nota Técnica nº 1795/2019/CGUNE/CRG e na Nota Técnica nº 1030/2021/CGUNE/CRG (vigente à época), encontrando respaldo também na regra de transição disposta na Nota Técnica nº 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG.

No entanto, em razão da mudança no entendimento da CGU, revisou-se o disposto no Parecer nº 95/2022/DJPD/SCTR/CONJUR/PRES-Ebserh e opinou-se pela possibilidade de apuração e responsabilização disciplinar em face de ex-empregado público, inclusive com a conversão de demissão sem justa causa ou desligamento a pedido em demissão por justa causa, nos termos da Nota Técnica nº 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG, a qual traça diretrizes a serem observadas pela autoridade correccional.

Por fim, para uniformizar o entendimento e evitar interpretações divergentes, propôs-se a revogação das Orientações Normativas nº 7/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH, nº 11/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH e nº 12/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH

1 RELATÓRIO

O presente processo administrativo foi enviado pela Corregedoria-Geral da Ebserh para conhecimento e análise desta Consultoria Jurídica quanto ao teor do Ofício nº 11217/2023/CGPAD/DIRAP/CRG/CGU (31562729) e da Informação CGU nº 1799, os quais noticiam a mudança de entendimento da Controladoria-Geral da União quanto à possibilidade de conversão de demissão sem justa causa ou desligamento a pedido em demissão por justa causa.

Segundo consta nos referidos documentos, a Consultoria Jurídica da Ebserh, com base nas Notas Técnicas nº 1795/2019/CGUNE/CRG e nº 1030/2021/CGUNE/CRG, teria opinado pela impossibilidade de converter o término do contrato temporário em rescisão por justa causa, entendimento esse que teria impacto nos processos nº 00190.108726/2020-51, nº 00190.111312/2022-71 e nº 00190.104184/2021-29.

Acontece que a Coordenação-Geral de Uniformização de

Entendimentos da CGU, atendendo recomendação da sua própria Consultoria Jurídica, modificou o entendimento acima por meio da Nota Técnica nº 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG, aprovada em 07/07/2023 e publicada em 13/07/2023, quando passou a admitir a apuração e responsabilização disciplinar de ex-empregados públicos, inclusive com a conversão de demissão sem justa causa ou desligamento a pedido em demissão por justa causa.

Com base nesse último entendimento, a CGU encaminhou expedientes à Corregedoria-Geral da Ebserh para dar cumprimento às decisões proferidas nos processos nº 00190.108726/2020-51, nº 00190.111312/2022-71 e nº 00190.104184/2021-29, mediante registro da penalidade de rescisão do contrato por justa causa nos respectivos assentamentos funcionais.

2 DOS ESCLARECIMENTOS NECESSÁRIOS

Preliminarmente, conforme esclarecido no Processo SEI nº 23477.017709/2022-67, registra-se que a orientação desta Consultoria Jurídica pela impossibilidade de conversão do desligamento da empregada em rescisão por justa causa - nos casos mencionados - se deu com base no entendimento fixado pela CGU na Nota Técnica nº 1795/2019/CGUNE/CRG, vigente à época da análise, o qual, inclusive, foi reiterado na Nota Técnica nº 1030/2021/CGUNE/CRG. Veja-se:

Nota Técnica nº 1795/2019/CGUNE/CRG

3.1. Ante o acima exposto, **conclui-se pela possibilidade de conversão da dispensa ou pedido de desligamento em demissão por justa causa no transcurso do contrato de trabalho, o que inclui o período de aviso prévio trabalhado ou indenizado**, com fulcro no disposto nos arts. 489 e 491 da CLT, ou no decorrer do período de gestão do dirigente.

3.2. **Ultrapassado tal período, a conversão da dispensa ou pedido de desligamento em demissão por justa causa torna-se juridicamente impossível**, o que não afasta o dever da autoridade administrativa em proceder ao juízo de admissibilidade e, sendo o caso, posterior encaminhamento do resultado às instâncias competentes.

Com efeito, a modificação desse entendimento somente ocorreu por meio da Nota Técnica nº 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG, aprovada em 07/07/2023 e publicada em 13/07/2023, com o seguinte teor:

É admitida a apuração e responsabilização disciplinar de ex-empregados públicos, inclusive com a conversão de demissão sem justa causa ou desligamento a pedido em demissão por justa causa; A área correcional, entretanto, deve privilegiar a apuração disciplinar em face de empregados públicos que mantenham vínculo ativo com a Administração, **tendo a faculdade de**, mediante decisão motivada, deixar de instaurar procedimentos investigativos e acusatórios em face de ex-empregados, em especial quando os elementos do caso concreto não apontarem para a necessidade, conveniência e oportunidade da medida.

Essa última Nota Técnica também traçou algumas diretrizes a serem ponderadas pelas autoridades com competência correcional, dentre as quais se destaca:

As decisões administrativas de arquivamento ou de não processamento em relação a ex-empregados públicos, proferidas com base no entendimento exarado na Nota Técnica nº 1795/2019/CGUNE/CRG, permanecem perfeitas e válidas, não devendo ser revistas, devendo-se aplicar o entendimento consolidado na presente Nota Técnica apenas para as análises que se fizerem a partir de sua aprovação.

Logo, a orientação jurídica pela impossibilidade de conversão do desligamento da empregada em rescisão por justa causa - nos casos mencionados - se deu com base no entendimento fixado pela CGU na Nota Técnica nº 1795/2019/CGUNE/CRG e na Nota Técnica nº 1030/2021/CGUNE/CRG (vigente à época), o que encontra respaldo

também na regra de transição disposta na Nota Técnica nº 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG.

Não obstante, considerando a modificação no entendimento da CGU, órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo em âmbito federal, mostra-se pertinente e necessária a atualização do entendimento firmado por esta Consultoria Jurídica no Parecer nº 95/2022/DJPD/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH e na Orientação Normativa nº 7/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH, conforme será melhor explicitado adiante.

3 NECESSIDADE DE REVISÃO DO ENTENDIMENTO DA CONSULTORIA JURÍDICA

Conforme esclarecido acima, por meio da Nota Técnica n.º 1795/2019/CGUNE/CRG, aprovada em 12/09/2019, a CGU firmou entendimento pela impossibilidade de converter uma demissão imotivada em justa causa após o termo da vigência contratual, o que incluía o período de aviso prévio.

Com base nesse entendimento, em 03/08/2022, a Consultoria Jurídica emitiu o Parecer nº 95/2022/DJPD/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH (22945588), por meio do qual afirmou que, "após o decurso do aviso prévio e consequente encerramento do contrato de trabalho, não há que se falar na possibilidade jurídica de converter o pedido de demissão em justa causa, já que inexistirá, no caso, relação jurídica material entre as partes", o que deu ensejo às seguintes Orientações Normativas:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA n.º 07/2022 -
Conversão de pedido de demissão em justa causa. Possibilidade. Requisitos. Observado o trâmite previsto na Norma Operacional de controle disciplinar, é possível converter o pedido de demissão em rescisão por justa causa na vigência do contrato de trabalho, o que inclui o período de aviso prévio.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA n.º 11/2022 -
Possibilidade de negar pedido de dispensa de aviso prévio fora da hipótese prevista em normativo interno. Não é recomendável à Empresa acatar o pedido de dispensa de

cumprimento do aviso prévio fora da hipótese prevista no Normativo Interno, sobretudo quando o Empregado responde a processo disciplinar por falta grave, tendo em vista que se trata de um lapso temporal indispensável à conclusão do processo de responsabilização, o qual pode impactar, inclusive, nas verbas rescisórias.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA n.º 12/2022 - Dever de apurar conduta potencialmente infracional após a rescisão do contrato de trabalho. A rescisão contratual do Empregado não afasta o dever da administração de apurar conduta potencialmente infracional, em vista da possibilidade de outras repercussões diversas da disciplinar.

Entretanto, a CGU revisou o mencionado entendimento e emitiu a Nota Técnica n.º 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG, aprovada em 07/07/2023 e publicada em 13/07/2023, que agora reconhece a possibilidade de apuração e responsabilização disciplinar de ex-empregados públicos.

O art. 4º do Decreto n.º 5.480/2005 estabelece que a CGU, enquanto órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, possui a competência para definição e padronização dos procedimentos atinentes às atividades de correição das unidades de correição dos órgãos do Poder Executivo Federal, pertencentes à Administração pública direta, das autarquias, das fundações, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, compreendidas na administração pública indireta.

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:
I - **definir, padronizar**, sistematizar e normatizar, mediante a edição de **enunciados e instruções**, os procedimentos atinentes às atividades de correição;

Portanto, considerando que a Ebserh faz parte da administração pública indireta, é essencial revisar o entendimento estabelecido no Parecer n.º 95/2022/DJPD/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH e na Orientação Normativa n.º

07/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH, a fim de padronizar os procedimentos relacionados às atividades de correição das unidades de correição do Poder Executivo Federal, seguindo as orientações do órgão central do Sistema de Correição.

4 DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE PENALIDADE DISCIPLINAR A EX-EMPREGADOS PÚBLICOS

A Nota Técnica nº 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG admitiu a possibilidade de apuração e responsabilização de ex-empregados públicos por infrações disciplinares cometidas durante o exercício de suas funções, destacando-se os princípios da igualdade, moralidade, legalidade e autotutela como fundamentos para tal possibilidade.

A mencionada manifestação técnica ponderou que: o princípio da igualdade orienta que a administração deve dispensar tratamento isonômico entre agentes públicos que tenham praticado irregularidades, independentemente da ulterior manutenção ou extinção do vínculo; que o princípio da moralidade impõe à Administração Pública o dever de punir condutas não éticas, sendo que a responsabilização de ex-empregados visa evitar que alguns sujeitos se beneficiem da própria torpeza; e que os princípios da legalidade e autotutela permitem, por meio do instituto da conversão, o aproveitamento da ruptura do vínculo funcional com adicionamento do efeito punitivo.

Também constou na Nota Técnica que os princípios da eficiência e da economicidade igualmente devem ser ponderados, levando em conta a busca por resultados efetivos e a celeridade dos processos disciplinares em andamento. Nesse sentido, a responsabilização de ex-empregados públicos é possível, mas é necessário priorizar a apuração de empregados com vínculo funcional ativo. No mais, orientou-se pela manutenção das decisões administrativas tomadas com fundamento no entendimento anterior, as quais permanecem válidas e não devem ser revistas.

Ressalte-se as seguintes diretrizes apresentadas na Nota Técnica nº 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG, as quais recomenda-se que sejam observadas:

Em homenagem aos princípios da igualdade/isonomia/impessoalidade, moralidade, legalidade e autotutela, é admitida

a apuração e responsabilização de ex-empregados públicos por infrações disciplinares cometidas no exercício das funções;

Essa apuração e responsabilização, todavia, deve ser sopesada/ponderada, devendo-se priorizar a busca pela efetiva e célere responsabilização de empregados infratores que se encontrem com vínculo funcional ativo com a Administração Pública, por representarem estes, em tese, maior risco à integridade do serviço público;

A área correcional deve privilegiar a apuração disciplinar em face de empregados públicos que mantenham vínculo ativo com a Administração, **tendo a faculdade de, mediante decisão motivada, deixar de instaurar procedimentos investigativos e acusatórios em face de ex-empregados;**

Quanto aos **procedimentos disciplinares já instaurados** em face de ex-empregados públicos, **deve-se decidir pela continuidade ou não**, ponderando-se o grau de maturação da instrução e o momento em que o processo se encontra;

As decisões administrativas de arquivamento ou de não processamento em relação a ex-empregados públicos, proferidas com base no entendimento exarado na Nota Técnica n.º 1795/2019/CGUNE/CRG, **permanecem perfeitas e válidas, não devendo ser revistas**, devendo-se aplicar o entendimento consolidado na presente Nota Técnica apenas para as análises que se fizerem a partir de sua aprovação.

Diante do exposto, para fins de alinhamento com o órgão central do Sistema de Correição, revisando o disposto no Parecer nº 95/2022/DJPD/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH, orienta-se pela possibilidade de apuração e responsabilização disciplinar de ex-empregados públicos, inclusive com a conversão de demissão sem justa causa ou desligamento a pedido em demissão por justa causa, nos termos da Nota Técnica nº 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG.

Nessa linha, faz-se necessário **revogar** as seguintes orientações normativas da Consultoria Jurídica:

**Orientação Normativa n°
7/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH:**

para que não se tenha a falsa impressão de que a conversão em rescisão por justa causa somente é possível no curso da vigência contratual.

**Orientação Normativa n°
11/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH:**

embora seja possível e recomendável negar o pedido de dispensa de aviso prévio fora da hipótese prevista em normativo interno, sobretudo quando o empregado responde a processo disciplinar por falta grave, pelo entendimento atual, é possível que o contrato seja encerrado sem justa causa e posteriormente convertido em "com justa causa.

**Orientação Normativa n°
12/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH:**

a redação vigente fala em "possibilidade de outras repercussões diversas da disciplinar", todavia, pelo entendimento atual, a apuração correcional em face de ex-empregado pode dar rescisão a aplicação de penalidade também na via disciplinar.

Ressalte-se, por fim, que a competência para revogar tais orientações normativas é da mesma autoridade que as aprovou, qual seja, o Consultor Jurídico, nos termos do previsto no art. 42, inciso XII, do Regulamento da Consultoria Jurídica.

5 CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de mérito, a Consultoria Jurídica esclarece que a orientação pela impossibilidade de conversão do desligamento da empregada em rescisão por justa causa se deu com base no entendimento fixado pela CGU na Nota Técnica n° 1795/2019/CGUNE/CRG e na Nota Técnica n° 1030/2021/CGUNE/CRG (vigente à época), o que encontra respaldo

também na regra de transição disposta na Nota Técnica nº 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG.

No entanto, em razão da mudança de entendimento no âmbito da CGU, revisa-se o disposto no Parecer nº 95/2022/DJPD/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH, **opinando-se** pela possibilidade de apuração e responsabilização disciplinar em face de ex-empregado público, inclusive com a conversão de demissão sem justa causa ou desligamento a pedido em demissão por justa causa, nos termos da Nota Técnica nº 2195/2023/CGUNE/DICOR/CRG.

Nesse caso, **recomenda-se** que sejam observadas as seguintes diretrizes dispostas na referida Nota Técnica:

- a) Em homenagem aos princípios da igualdade/isonomia/impressonalidade, moralidade, legalidade e autotutela, é admitida a apuração e responsabilização de ex-empregados públicos por infrações disciplinares cometidas no exercício das funções;
- b) Essa apuração e responsabilização, todavia, deve ser sopesada/ponderada, devendo-se priorizar a busca pela efetiva e célere responsabilização de empregados infratores que se encontrem com vínculo funcional ativo com a Administração Pública, por representarem estes, em tese, maior risco à integridade do serviço público;
- c) A área correcional deve privilegiar a apuração disciplinar em face de empregados públicos que mantenham vínculo ativo com a Administração, tendo a faculdade de, mediante decisão motivada, deixar de instaurar procedimentos investigativos e acusatórios em face de ex-empregados;
- d) Quanto aos procedimentos disciplinares já instaurados em face de ex-empregados públicos, deve-se decidir pela continuidade ou não, ponderando-se o grau de maturação da instrução e o momento em que o processo se encontra;
- e) As decisões administrativas de arquivamento ou de não processamento em relação a ex-empregados públicos, proferidas com base no entendimento exarado na Nota Técnica n.º 1795/2019/CGUNE/CRG, permanecem perfeitas e válidas, não devendo ser revistas, de modo que o entendimento consolidado na presente Nota Técnica seja aplicado apenas para as análises que se fizerem a partir de sua aprovação.

MARA SILVIA ZIMMERMANN
VANESSA GONÇALO GUEDES
GUILHERME CAMPOS FONSECA
LARISSA LÔBO RAMOS

No mais, para uniformizar o entendimento e evitar interpretações divergentes, propõe-se a revogação das Orientações Normativas n° 7/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH, n° 11/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH e n° 12/2022/SCTR/CONJUR/PRES-EBSERH.