



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE NACIONAL DE SUBSTITUIÇÕES NAS PROCURADORIAS FEDERAIS DAS IFES  
NÚCLEO DE MATÉRIA MEIO

---

**PARECER n. 00123/2022/NUMM/ENS-IFES/PGF/AGU**

**NUP: 23086.016479/2022-12**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI - UFVJM**  
**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. Nomeação em Funções Gratificadas e Cargos de Direção. Servidores que foram punidos ou respondam Processo Administrativo Disciplinar. Possibilidade. Idoneidade moral e reputação ilibada. Análise do caso concreto. Competência do Gestor.

### **I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta jurídica que objetiva sanar dúvidas sobre a nomeação em cargo de direção e função gratificada de servidores respondam ou tenha respondido e punido em processo administrativo disciplinar. Eis o teor da consulta:

(...)

1 - A nomeação em Funções Gratificadas e Cargos de Direção é possível para servidores que foram punidos em Processo Administrativo Disciplinar, como o caso em tela?

2- Caso a resposta à pergunta anterior seja negativa, a impossibilidade de assumir Cargo de Direção e/ou Função Gratificada possui prazo específico ou ocorrerá até o final da vida funcional do servidor?

3 - A nomeação em Funções Gratificadas e Cargos de Direção é possível para servidores que respondem a Processo Administrativo Disciplinar que ainda não foi julgado? Se sim, em quais casos?

4 - É possível que servidor que está respondendo ou respondeu Processo Administrativo Disciplinar com pena aplicada assumam a função de substituto ou interino de Cargo de Direção ou Função Gratificada?

5 - Quais procedimentos devem ser adotados pela Administração para salvaguardar todas as autoridades envolvidas no processo de nomeação de Cargos de Direção e Função de Confiança?

### **II. FUNDAMENTAÇÃO**

2. De início, cabe assinalar que a investidura para cargo ou emprego público, nos termos do inciso II, da Constituição da República, demanda prévia aprovação em concurso público ressalvadas, nos casos declarados em lei, os casos de livre nomeação e exoneração.

3. Percebe-se, da leitura do texto constitucional, que a nomeação para cargo em comissão demanda previsão legislativa da criação do referido, bem como os seus eventuais requisitos para a investidura. Neste cenário, a Lei nº 8.112/90 assinalou, inciso II do art. 9º, a possibilidade de nomeação para cargo de confiança vagos.

Art. 9º A nomeação far-se-á:

I - em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira;

II - em comissão, inclusive na condição de interino, para cargos de confiança vagos. ([Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97](#))

4. Os **critérios gerais para ocupação dos cargos em comissão e das funções de confiança na Administração Pública** Federal encontra-se regulamentada na Lei nº 14.204/2021. De acordo com o art. 9º dessa Lei, os critérios para a ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional são:

I - idoneidade moral e reputação ilibada;

II - perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou com a função para a qual tenha sido indicado; e

III - não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no [inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#).

5. Já o art. 13 estabelece que:

Art. 13. Nas nomeações ou nas designações de cargos em comissão e de funções de confiança, serão observadas as seguintes regras:

I - para os CCE dos níveis 1 a 4, somente poderão ser nomeados servidores ocupantes de cargo efetivo, empregados permanentes da administração pública e militares;

II - para as FCE, somente poderão ser designados servidores ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou de entidade de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

III - para os cargos em comissão existentes na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no mínimo, 60% (sessenta por cento) do total serão ocupados por servidores de carreira.

6. O Decreto nº 10.829/2021 que "Regulamenta a Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019", estabelece os seguintes critérios gerais **para ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança**:

Art. 15. São critérios gerais para a ocupação de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - idoneidade moral e reputação ilibada;

II - perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo em comissão ou com a função de confiança para o qual tenha sido indicado; e

III - não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no [inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#).

Parágrafo único. Os ocupantes de cargos em comissão e de funções de confiança informarão imediatamente a superveniência da restrição de que trata o inciso III do **caput** à autoridade responsável por sua nomeação ou sua designação.

7. Acerca dos **critérios específicos** assim estabelece o aludido Decreto:

#### **Critérios específicos para ocupação de CCE e FCE**

Art. 16. Além do disposto no art. 15, os ocupantes de CCE ou de FCE de níveis 5 a 8 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos:

I - possuir experiência profissional de, no mínimo, dois anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;

II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, dois anos;

III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função;

IV - ser servidor público ocupante de cargo efetivo de nível superior ou militar do círculo hierárquico de oficial ou oficial-general; ou

V - ter concluído ações de desenvolvimento com carga horária mínima acumulada de cento e vinte horas ou obtido certificação profissional em áreas correlatas ao cargo ou à função para o qual tenha sido indicado.

Art. 17. Além do disposto no art. 15, os ocupantes de CCE ou de FCE de níveis 9 a 11 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos:

I - possuir experiência profissional de, no mínimo, três anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;

II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, três anos;

III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função; ou

IV - ter concluído ações de desenvolvimento com carga horária mínima acumulada de cento e vinte horas ou obtido certificação profissional em áreas correlatas ao cargo ou à função para o qual tenha sido indicado.

Art. 18. Além do disposto no art. 15, os ocupantes de CCE ou de FCE de níveis 12 a 14 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos:

I - possuir experiência profissional de, no mínimo, quatro anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;

II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, quatro anos;

III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função; ou

IV - ter realizado ações de desenvolvimento de liderança, estabelecidas pelo Ministério da Economia, com carga horária mínima de cento e vinte horas.

Art. 19. Além do disposto no art. 15, os ocupantes de CCE ou de FCE de níveis 15 a 17 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos:

I - possuir experiência profissional de, no mínimo, seis anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;

II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança equivalente a CCE de nível 13 ou superior em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, seis anos;

III - possuir título de mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função; ou

IV - ter realizado ações de desenvolvimento de liderança, estabelecidas pelo Ministério da Economia, com carga horária mínima de cento e vinte horas.

8. No que se refere ao processo de pré-seleção destinado a subsidiar a escolha para a ocupação de cargo de direção ou função comissionada, é importante destacar que se trata de uma faculdade da autoridade nomeante. Vejamos:

#### **Processo de pré-seleção**

Art. 20. A autoridade responsável pela nomeação ou pela designação poderá optar pela realização de processo de pré-seleção destinado a subsidiar a escolha para a ocupação de CCE ou de FCE.

§ 1º Na hipótese de realização do processo de pré-seleção de que trata o **caput**, além dos critérios de que trata este Decreto, poderão ser consideradas outros requisitos para orientar a seleção, tais como:

I - a trajetória profissional e os resultados obtidos em trabalhos anteriores relacionados com as atribuições do cargo ou da função;

II - a formação e o conhecimento relacionados à atividade a ser exercida; e

III - as competências requeridas para exercício do cargo ou da função.

§ 2º Para fins de aferição do requisito constante no inciso III do § 1º, o órgão ou a entidade poderá adotar as competências transversais ou essenciais de liderança desenvolvidas pela Escola Nacional de Administração Pública - Enap.

§ 3º O disposto no **caput** não se aplica nas hipóteses previstas no § 2º do art. 23.

#### **Dispensa excepcional dos critérios específicos para ocupação de CCE e FCE**

Art. 21. Os critérios de que tratam os art. 16 a art. 19 poderão ser dispensados, justificadamente, pelo Ministro de Estado titular do órgão ou da entidade vinculada em que estiver alocado o CCE ou a FCE, de forma a demonstrar a conveniência de dispensá-los em razão de peculiaridades do cargo ou do número limitado de postulantes para a vaga.

Parágrafo único. A competência de que trata o **caput** será exercida:

I - no âmbito do Banco Central do Brasil, pelo Presidente do Banco Central do Brasil; e

II - no âmbito dos órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República cujo titular não seja Ministro de Estado, pela autoridade máxima do órgão.

#### **Escolha final do postulante**

9. Registre-se que, de acordo com o art. 22 desse mesmo Diploma infralegal, "Observado o disposto nos art. 15 a art. 19 e no art. 21, a **escolha final do postulante é ato discricionário da autoridade responsável pela nomeação ou pela designação**" e que "A participação ou o desempenho em processo de pré-seleção não gera direito à nomeação ou à designação" (parágrafo único).

10. Por conseguinte, tratando-se de cargo em comissão pertencente a estrutura das Instituições Federais de Ensino a Lei nº 8.168/91, no §3º do art. 1º, com redação dada pela Lei nº 12.772/2012, assinalou os requisitos mínimos para assunção de cargo comissionados: (i) Servidores Públicos Federais da Administração Direta, autárquica e fundacional (ii) 90% dos Cargos em Comissão reservados aos servidores da Entidade Administrativa (IFRN); (iii) 10% dos Cargos em Comissão para demais servidores federais.

#### **LEI Nº 8.168, DE 16 DE JANEIRO DE 1991.**

Art 1º As funções de confiança integrantes do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos a que se refere o art. 3º da Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, são transformados em Cargos de Direção (CD) e em Funções Gratificadas (FG).

§ 3º Poderão ser nomeados para cargo de direção ou designados para função gratificada servidores públicos federais da administração direta, autárquica ou fundacional não pertencentes ao quadro permanente da instituição de ensino, respeitado o limite de 10% (dez por cento) do total dos cargos e funções da instituição, admitindo-se, quanto aos cargos de direção, a nomeação de servidores já aposentados. (Redação dada pela Lei nº 12.772, de 2012).

11. Percebe-se que a Lei e os atos infralegais não estabelecem nenhum requisito que impeça a nomeação de servido que tenha sido punido ou responda a processo administrativo disciplinar. **A avaliação da presença dos requisitos subjetivos para a nomeação cabe a autoridade nomeante verificar e se responsabilizar em caso de sua ausência.**

12. Registre-se que **reputação ilibada e idoneidade moral são conceitos jurídicos indeterminados**. A *reputação ilibada* consiste na condição de respeito que a pessoa tem no meio social, podendo ser verificada por diversos meios, que não se limitam à pesquisa de antecedentes criminais ou de ilícitos civis ou administrativos. Certamente, alguém que tenha sido condenado em sentença transitada em julgado ou seja réu em diversos processos em curso não tem reputação ilibada ou idoneidade moral.

13. **O limite mínimo para a existência dessa reputação ou idoneidade depende de valoração a cargo da autoridade responsável pela indicação;** nesse sentido, um inquérito em curso, por exemplo, pode ou não macular a reputação do indicado, a depender da avaliação feita no caso concreto.

14. Em complementação, a incidência da Lei nº 14.204/202, notadamente o requisito do art 9º, I, **o requisito "idoneidade moral e reputação ilibada" deverá ser aferido em cada caso concreto**. Neste contexto, destaca-se o PARECER n. 00450/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU, apreciando a possibilidade de nomeação de servidor, indicado ao cargo de Reitor, que esteja respondendo ou sendo investigado em processo disciplinar - sindicância punitiva ou processo administrativo disciplinar. Destaca-se trecho relevante:

20. Portanto, chega-se à conclusão que processos administrativos disciplinares em andamento, instaurados em desfavor do candidato ao cargo de Reitor, devem ser utilizados como parâmetro para averiguar a idoneidade moral do candidato.

21. Deste modo, compete ao gestor público verificar, no caso concreto, a potencialidade lesiva dos fatos investigados nos processos administrativos disciplinares em curso. A presença de indícios robustos da prática de condutas ilícitas eivadas de má-fé, desonestidade, deslealdade, tais como, obtenção de vantagem pessoal em detrimento da dignidade da função pública, tráfico de influência, desrespeito aos princípios da administração pública, ofensa aos deveres de probidade e lealdade às instituições, lesão ao erário, dilapidação de bens ou haveres da administração pública, entre outros, não se coaduna com o princípio da moralidade administrativa, de observância obrigatória por todo servidor público, especialmente em se tratando de um candidato ao cargo de dirigente máximo de uma Instituição Federal de Ensino Superior.

22. Neste caso, em homenagem aos princípios da moralidade administrativa e da razoabilidade, o Ministro da Educação poderá recomendar ao Presidente da República não nomear servidor indicado ao cargo de Reitor, decorrente do processo de consulta à comunidade escolar, que esteja arrolado em processo administrativo disciplinar – PAD e, assim, determinar a instauração de novo processo de consulta à comunidade para tanto.

15. O conteúdo da manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério da Educação, órgão da Advocacia Geral da União, assinala que a responsabilidade por atos graves eivados de má-fé, desonestidade, deslealdade, como obtenção de vantagem pessoal em detrimento da dignidade da função pública, tráfico de influência, desrespeito aos princípios da administração pública, ofensa aos deveres de probidade e lealdade às instituições, lesão ao erário, dilapidação de bens ou haveres não se coaduna com o princípio da moralidade administrativa.

16. Cabe advertir, neste momento, que o inciso II do art. 37 da **Constituição da República restringe à reserva legal os requisitos para assunção de cargos públicos, seja cargo efetivo ou em comissão**. Logo, o acesso a cargos públicos deve ser observada sob esse filtro constitucional, a jurisprudência da Suprema Corte está sedimentada neste sentido.

17. Assume relevo a restrição de acesso a cargos públicos presente no art. 137 e em seu parágrafo único, todos da Lei nº 8.112/90. Verifica-se que o *caput* do **art. 137 da Lei nº 8.112/90 veda a investidura, por 05 (cinco) anos, em cargo público federal a violação dos incisos IX e XI, do art. 137**. O parágrafo único restringe a investidura, de forma permanente, caso a penalidade aplicada decorra das hipóteses de incidência previstas nos incisos I, IV, VIII, X e XI. Eis o conteúdo da norma citada:

Art. 137. A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único. Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.

18. Impende rememorar, neste ponto, julgamento do Recurso Extraordinário nº 560900, proferido sob a égide da repercussão geral, em que a Suprema Corte, examinando a acessibilidade dos cargos públicos, situação virtualmente idêntica à que ora se analisa na espécie, igualmente reconheceu inadmissível, por violador à Constituição, cláusula de barreira em edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal. Eis a tese fixada: "*sem previsão constitucionalmente adequada e instituída por lei, não é legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal*"

19. Assim, tramitação ou eventual condenação em processo disciplinar deverá ser levada em consideração na decisão administrativa como requisito de reputação ilibada e idoneidade moral para fins de nomeação para cargo em comissão. Contudo, essa avaliação deve ser feita pelo gestor no caso concreto, levando em consideração o fato praticado pelo servidor e o cargo a ser ocupado. A decisão do gestor deve sempre ser orientada para atender ao interesse público. Um servidor, por exemplo, pode ser um péssimo professor e receber punição por isso, mas pode ser um excelente gestor.

20. No caso relatado, observa-se que "ao servidor Sérgio Soares dos Santos foi aplicada "a penalidade de suspensão pelo prazo de 17 (dezessete) dias, em razão da inobservância dos deveres funcionais previstos no art. 116, III, IV e XI da Lei nº 8.112/1990", convertida em multa "na ordem de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento, nos termos do art. 130, § 2º, da Lei nº 8.112/1990, devendo o apenado permanecer em serviço" (OFÍCIO Nº 495/2022/DSCV/DSD/PROGEP).

21. Verifica-se, no caso concreto, a pena aplicada não se reveste de elevada gravidade, tanto é que foi convertida em multa. O servidor Sérgio Soares dos Santos foi punido por violar os deveres funcionais previstos no art. 116, III (observar as normas legais e regulamentares), IV (cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais) e XI (tratar com urbanidade as pessoas) da Lei nº 8.112/1990.

22. Além disso, a Autoridade nomeante justificou a sua escolha e fundamentou a sua análise do requisito "reputação ilibada e idoneidade moral". O que vai legitimar a escolha do Gestor é a sua fundamentação legítima.

23. Feitas essas considerações, passo à análise dos questionamentos apresentados.

1 - A nomeação em Funções Gratificadas e Cargos de Direção é possível para servidores que foram punidos em Processo Administrativo Disciplinar, como o caso em tela?

24. **Sim. Como já mencionado, o simples fato de o servidor ter sido punido em processo administrativo disciplinar ou até mesmo penal não constitui óbice intransponível a sua nomeação a cargo de direção ou função gratificada.**

25. **A análise do requisito "reputação ilibada e idoneidade moral" deve ser feita pela autoridade nomeante no caso concreto, levando sempre em consideração o interesse público e sem esquecer também dos valores fundamentais do ser humano.**

26. **Impedir o acesso de servidor a cargo direção ou função de confiança pelos simples fato de o servidor ter sofrido alguma sanção, sem que isto esteja previsto em lei, vai contra o princípio da legalidade e da eficiência administrativa e pode levar ao engessamento da administração. Como já exemplifiquei um servidor pode ser mal servidor em determinada função (inclusive a ponto de ser punido) e ser excelente em outra área, como a de gestão.**

2- Caso a resposta à pergunta anterior seja negativa, a impossibilidade de assumir Cargo de Direção e/ou Função Gratificada possui prazo específico ou ocorrerá até o final da vida funcional do servidor?

27. **Prejudicada.**

3 - A nomeação em Funções Gratificadas e Cargos de Direção é possível para servidores que respondem a Processo Administrativo Disciplinar que ainda não foi julgado? Se sim, em quais casos?

28. **Sim. A análise do preenchimento dos requisitos deve ser feito pela autoridade competente. O fato de servidor responder processo administrativo pode ser levado em consideração pela autoridade nomeante no caso concreto, dentro de seu juízo discricionário, fazendo a análise no caso concreto da conveniência e oportunidade da nomeação. Registre-se ainda que a presunção de inocência se aplica também no direito sancionador disciplinar.**

4 - É possível que servidor que está respondendo ou respondeu Processo Administrativo Disciplinar com pena aplicada assumia a função de substituto ou interino de Cargo de Direção ou Função Gratificada?

29. **Sim. Utiliza-se dos mesmos critérios referentes à nomeação do titular.**

5 - Quais procedimentos devem ser adotados pela Administração para salvaguardar todas as autoridades envolvidas no processo de nomeação de Cargos de Direção e Função de Confiança?

30. **O procedimento do processo de escolha e nomeação de Cargos de Direção e Função de Confiança já é dado pelas leis acima citadas.**

31. **Para que o Gestor tenha uma maior segurança jurídica no processo de preenchimento dos cargos de livre nomeação e exoneração, recomenda-se que aferição dos critérios de nomeação sejam sempre fundamentada, em especial, quando gira dúvida em torno da reputação ou idoneidade do servidor nomeado. A fundamentação da decisão e o atendimento do interesse da público é o que vai dar legitimidade da decisão do Gestor.**

32. O gestor deve justificar suas escolhas com base em critérios legítimos e norteado pelos princípios regedores da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), sem esquecer dos princípios fundamentais, como no caso, o de presunção de inocência e isonomia.

### III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, respondendo aos questionamentos apresentados, esta Procuradoria entende que: I) a nomeação em Funções Gratificadas e Cargos de Direção é possível para servidores que foram punidos em Processo Administrativo Disciplinar, como o caso em tela, desde que devidamente fundamentado no caso concreto pela Autoridade nomeante, como ocorreu no caso dos autos; II) **fato de servidor responder a processo administrativo pode ser levado em consideração pela autoridade nomeante no caso concreto, dentro de seu juízo discricionário, fazendo a análise no caso concreto da conveniência e oportunidade da nomeação.**

**Registre-se ainda que a presunção de inocência se aplica também no direito sancionador disciplinar.**

À consideração superior.

Marabá, 17 de novembro de 2022.

(Assinado eletronicamente)  
JOSÉ JÚLIO GADELHA  
PROCURADOR FEDERAL  
PROCURADOR-CHEFE DA PF/UNIFESSPA

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23086016479202212 e da chave de acesso 854096d0



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ JÚLIO GADELHA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1038403532 e chave de acesso 854096d0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ JÚLIO GADELHA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-11-2022 06:56. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---