



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1720/2019/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.107941/2019-00

INTERESSADO: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

1. ASSUNTO

1.1. Solicita orientação. Termo de Ajustamento de Conduta.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Instrução Normativa nº.02, de 30 de maio de 2017, alterada pela Instrução Normativa nº.08, de 16 de maio de 2019.

2.2. Instrução Normativa nº.14, de 14 de novembro de 2018.

3. ANÁLISE

3.1 Trata-se de processo autuado a partir do recebimento do Ofício SEI nº.10175/2019/COREG/DIR-ANTT, de 16 de agosto de 2019, encaminhado pela Sra. Corregedora da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) à Diretoria de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, desta Corregedoria-Geral da União, formulando consulta acerca de como proceder em hipóteses de descumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta, disciplinado pela Instrução Normativa nº.02, de 30 de maio de 2017.

3.2 A corregedoria seccional procedeu aos seguintes questionamentos:

I - Como conciliar a aplicação do artigo 9º, §2º, IN CGU nº. 02/2017 com o teor do artigo 10, §3º, da Instrução Normativa nº.14/2018, nos casos em que ocorrer o descumprimento do TAC e a infração motivadora da celebração do ajuste for punida com advertência?

II - Por que não foi prevista a suspensão do prazo prescricional após a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta?

III - Como tipificar o descumprimento de termo de ajustamento de conduta- infração ao dever de lealdade, nos termos do artigo 116 da Lei nº.8.112/1990, ou agravante de penalidade eventualmente aplicada em processo disciplinar decorrente do descumprimento do TAC?

3.3 Após apertada síntese, passa-se a analisar.

3.4 O Termo de Ajustamento de Conduta representa instrumento alternativo à instauração de processos disciplinares, buscando o aprimoramento da gestão disciplinar e a redução de custos com a condução de processos de baixa ofensividade.

Hipóteses de cabimento

3.5 Regulado pela Instrução Normativa nº. 02, de 30 de maio de 2017,

editada pelo Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, o termo de ajustamento de conduta destina-se àquelas hipóteses em que o agente público cometeu infração disciplinar de menor potencial ofensivo, definida como *a conduta punível com advertência, nos termos do art. 129 da Lei nº.8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno*, e assume a responsabilidade pela irregularidade a que deu causa, se comprometendo a ajustar sua conduta aos deveres e proibições previstos na legislação vigente.

Impeditivos à celebração do TAC

3.6 Nos termos do artigo 4º, não se admite a celebração de TAC nas seguintes hipóteses: I - prejuízo ao erário; II - circunstância prevista no art. 128 da Lei nº 8.112, de 1990, que justifique a majoração da penalidade; ou III - crime de ação penal pública ou improbidade administrativa. Excepcionalmente, quando o prejuízo ao Erário for de valor igual ou inferior ao limite estabelecido como de licitação dispensável (artigo 24, II, Lei nº.8.666/1993 - 8 mil reais), admite-se a celebração do TAC quando este prejuízo de pequeno valor não for relacionado a dano ou extravio de bem público. Ainda, a Instrução Normativa veda celebração de TAC com aquele agente público que, nos últimos dois anos, tenha gozado dos seus benefícios ou possua registro válido de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais.

Legitimidade para propositura

3.7 De acordo com o artigo 6º, a proposta para celebração de TAC poderá ser feita de ofício pela autoridade ou a pedido do interessado. Em qualquer das hipóteses, a autoridade deverá verificar se o agente cometeu infração de menor potencial ofensivo, para admitir a celebração do termo.

3.8 Destaca-se que a observância dos requisitos estabelecidos pela Instrução Normativa é condição de validade do Termo de Ajustamento de Conduta, conforme artigo 11: *O TAC firmado sem os requisitos do presente normativo será declarado nulo.*

Observância do prazo prescricional aplicável à penalidade de advertência

3.9 A primeira questão a ser analisada anteriormente à celebração do TAC é se a penalidade de advertência possui possibilidade de aplicação, ou seja, se não está fulminada pela prescrição (prazo de 180 dias). Isso porque desde a aprovação do Parecer Vinculante da Advocacia-Geral da União nº 005/2016/CGU/AGU, de 19 de dezembro de 2016, publicado no DOU de 11 de janeiro de 2017, a Administração Pública Federal deve observar a decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança n. 23.262/DF que declarou a inconstitucionalidade do artigo 170 da Lei n. 8.112/1990. Assim, no âmbito dos processos administrativos disciplinares, uma vez extinta a punibilidade pela prescrição, a autoridade julgadora não poderá fazer o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor público.

3.10 Em outras palavras, se um processo disciplinar resultar na aplicação de penalidade de advertência que encontra-se prescrita, ela não poderá ser registrada nos assentamentos funcionais. Logo, se o agente público se submeter voluntariamente a um termo de ajustamento de conduta, no qual reconhece sua responsabilidade por um fato cujo prazo prescricional já fluiu integralmente, não faz sentido aplicar tratamento mais gravoso nessa hipótese. Nessa linha, cumpre transcrever trecho às fls.75 do Manual de Processo Administrativo Disciplinar desta Corregedoria, versão de maio de 2019

"Finalmente, é importante assentar que a celebração do TAC se sujeita ao prazo prescricional da penalidade de advertência. É que, conforme será tratado em

capítulo próprio, desde 2017, diante de penalidade prescrita, não é possível, sequer, registro a respeito nos assentamentos funcionais do servidor. Desta forma, celebrar o TAC seria, para o servidor, mais gravoso que o próprio processo disciplinar. Assim, diante de penalidade prescrita, não é possível celebrar o Termo de Ajustamento de Conduta."

3.11 Verifica-se, portanto, que cabe à autoridade competente, no momento da realização do juízo de admissibilidade, verificar se a apuração da infração disciplinar de menor potencial ofensivo não está fulminada pela prescrição. Caso o prazo prescricional já tenha fluído, aplica-se o artigo 10, §3º, da Instrução Normativa nº.14/2018: *A autoridade competente pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento correccional, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração.*, impossibilitando também a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta.

Prazo de cumprimento do acordo

3.12 Ultrapassada a questão da prescrição, se for celebrado o termo, o artigo 9º da Instrução Normativa estabelece que seu prazo de cumprimento será de até dois anos, prazo escolhido por coincidir com o prazo legal para prescrição da penalidade de suspensão (artigo 142, II, Lei nº. 8.112/1990), o que asseguraria tempo hábil à autoridade para deflagrar procedimento disciplinar com vistas a apurar irregularidade punível com suspensão.

Descumprimento do acordo e enquadramento disciplinar

3.13 Uma vez celebrado o acordo, surge a questão de como proceder em caso de descumprimento do termo, conforme artigo 9º, §2º: *No caso de descumprimento do TAC, a chefia adotará imediatamente as providências necessárias à instauração ou continuidade do respectivo procedimento disciplinar, sem prejuízo da apuração relativa à inobservância das obrigações previstas no ajustamento de conduta.*

3.14. Caso este tenha sido celebrado previamente à instauração do procedimento correccional, a autoridade competente deverá proceder à instauração do procedimento adequado, cujo lapso prescricional para apuração se iniciará a partir da ciência do descumprimento.

3.15 Quando o termo tiver sido proposto pelo interessado, que já respondia a processo disciplinar punível com advertência, este deverá ser retomado. Destaque-se que o prazo prescricional terá sido interrompido com a instauração e somente voltará a correr após o decurso do prazo de 140 dias, de modo que ainda restaria tempo hábil para conduzir o processo disciplinar e aplicar a penalidade devida no bojo do PAD. A princípio, a penalidade aplicável no procedimento originário seria a de advertência, se a autoridade optar somente pela apuração da infração que originariamente motivou a instauração do PAD.

3.16 Ainda, não é possível de antemão definir o enquadramento disciplinar do descumprimento do TAC, pois somente a análise das circunstâncias do caso concreto poderá indicar se o descumprimento se aproximou de um mero descumprimento de normas ou infração ao dever de lealdade à instituição, conforme artigo 116, incisos II e III, Lei nº.8.112/1990, ou se teve contornos mais gravosos como, por exemplo, na hipótese em que o signatário do termo pratica ato doloso para ludibriar a autoridade responsável pela fiscalização do TAC, como a falsificação de um comprovante de frequência em curso exigido como condição para cumprimento do acordo. Somente a análise do caso concreto, no competente juízo de admissibilidade, poderá determinar tal enquadramento.

Impossibilidade de suspensão do prazo prescricional

3.17 Com relação à ausência de previsão de suspensão do prazo prescricional após a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, o entendimento manifestado pela Corregedoria-Geral da União em seu manual é o de que ato normativo infralegal não pode criar novas hipóteses de suspensão ou interrupção do prazo prescricional não previstas pela lei, pois estaria favorecendo a Administração com um prazo mais elástico de apuração e prejudicando o agente público, sem que essa tenha sido a real intenção do legislador. Nesse sentido, às fls.75 do Manual de Processo Administrativo Disciplinar desta Corregedoria, versão de maio de 2019:

"Por ter sido instituído mediante instrução normativa, o TAC não tem o condão de suspender prazos prescricionais. Assim, igualar o período de cumprimento dos termos ali acordados ao prazo legal previsto para a prescrição da pena de suspensão assegura que condutas sem baixa lesividade não fiquem impunes por virem a ser descobertas apenas no curso do período de cumprimento do TAC. Portanto, ficam garantidos os benefícios advindos desse instrumento sem que se incorra em risco de impunidade para possíveis penalidades mais gravosas."

3.18 Diante de todo o exposto, em resposta ao item 3.2, inciso I, II e III, tem-se que:

I - É perfeitamente compatível a aplicação do artigo 9º, §2º, IN CGU nº. 02/2017 e do artigo 10, §3º, da Instrução Normativa nº.14/2018, pois tais dispositivos são aplicados em momentos diversos:

a) Ao realizar o juízo de admissibilidade, a autoridade competente deverá verificar se já fluíu o prazo prescricional de 180 dias para apuração de infração punível com advertência, conforme itens 3.9 a 3.11 da presente Nota; nesse caso, fica impossibilitada tanto a deflagração da seara disciplinar como também a celebração do TAC, aplicando-se portanto o artigo 10, §3º da Instrução Normativa nº.14/2018 -*A autoridade competente pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento correccional, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração.*

b) Em caso de descumprimento do termo celebrado, aplica-se o artigo 9º, §2º da IN nº.02/2017- se a proposta foi feita de ofício pela autoridade e previamente à deflagração disciplinar, o prazo prescricional começa a contar da ciência do descumprimento do acordo; na hipótese de proposta feita pelo interessado em processo disciplinar em andamento, deve-se recordar que a instauração do processo disciplinar interrompeu o prazo prescricional, o qual voltará a correr após lapso de 140 dias, conferindo tempo hábil para apuração;

II - Por que não foi prevista a suspensão do prazo prescricional após a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta: de acordo com o entendimento desta Corregedoria-Geral da União não cabe a instrumento infralegal prever hipóteses de interrupção ou suspensão de prescrição disciplinar não previstas pelo legislador, conforme item 3.17;

III - Como classificar a infração de descumprimento de termo de ajustamento de conduta prevista pelo artigo - infração ao dever de lealdade, nos termos do artigo 116 da Lei nº.8.112/1990 ou funcionar como agravante de penalidade eventualmente aplicada em processo disciplinar decorrente do descumprimento do TAC: somente a análise das circunstâncias do caso concreto em sede de juízo de admissibilidade poderá determinar o enquadramento disciplinar adequado para o descumprimento do termo de ajustamento de conduta pelo agente público, vez que esse descumprimento pode variar de mero descumprimento de normas a uma conduta que revele maior gravidade como, por exemplo, ânimo de

ludibriar a autoridade responsável pelo acompanhamento do cumprimento do termo, conforme item 3.16.

4. CONCLUSÃO

4.1. Por fim, submete-se o presente entendimento à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE), com sugestão de, em caso de aprovação, de encaminhamento à COPIS para elaboração de resposta à Corregedoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 30/08/2019, às 14:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1232647 e o código CRC 19B1D023



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica n.º 1720/2019/CGUNE/CRG (SEI 1232647), que conclui:

I - É perfeitamente compatível a aplicação do artigo 9º, §2º, IN CGU n.º. 02/2017 e do artigo 10, §3º, da Instrução Normativa n.º.14/2018, pois tais dispositivos são aplicados em momentos diversos:

a) Ao realizar o juízo de admissibilidade, a autoridade competente deverá verificar se já fluiu o prazo prescricional de 180 dias para apuração de infração punível com advertência, conforme itens 3.9 a 3.11 da presente Nota; nesse caso, fica impossibilitada tanto a deflagração da seara disciplinar como também a celebração do TAC, aplicando-se portanto o artigo 10, §3º da Instrução Normativa n.º.14/2018 -*A autoridade competente pode, motivadamente, deixar de deflagrar procedimento correccional, caso verifique a ocorrência de prescrição antes da sua instauração.*

b) Em caso de descumprimento do termo celebrado, aplica-se o artigo 9º, §2º da IN n.º.02/2017- se a proposta foi feita de ofício pela autoridade e previamente à deflagração disciplinar, o prazo prescricional começa a contar da ciência do descumprimento do acordo; na hipótese de proposta feita pelo interessado em processo disciplinar em andamento, deve-se recordar que a instauração do processo disciplinar interrompeu o prazo prescricional, o qual voltará a correr após lapso de 140 dias, conferindo tempo hábil para apuração;

II - Por que não foi prevista a suspensão do prazo prescricional após a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta: de acordo com o entendimento desta Corregedoria-Geral da União não cabe a instrumento infralegal prever hipóteses de interrupção ou suspensão de prescrição disciplinar não previstas pelo legislador, conforme item 3.17;

III - Como classificar a infração de descumprimento de termo de ajustamento de conduta prevista pelo artigo - infração ao dever de lealdade, nos termos do artigo 116 da Lei n.º.8.112/1990 ou funcionar como agravante de penalidade eventualmente aplicada em processo disciplinar decorrente do descumprimento do TAC: somente a análise das circunstâncias do caso concreto em sede de juízo de admissibilidade poderá determinar o enquadramento disciplinar adequado para o descumprimento do termo de ajustamento de conduta pelo agente público, vez que esse descumprimento pode variar de mero descumprimento de normas a uma conduta que revele maior gravidade como, por exemplo, ânimo de ludibriar a autoridade responsável pelo acompanhamento do cumprimento do termo, conforme item 3.16.

2. Assim, submeto a referida Nota à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União, sugerindo que, em caso de aprovação, os autos sejam encaminhados à COPIS/DICOR, para o envio de resposta à Corregedoria da ANTT.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 30/08/2019, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1234281 e o código CRC 117484DD

Referência: Processo nº 00190.107941/2019-00

SEI nº 1234281



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica 1720 e respectivo despacho cgune 1234281.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 11/09/2019, às 10:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1246513 e o código CRC 1A0A59AB

Referência: Processo nº 00190.107941/2019-00

SEI nº 1246513