



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2299/2020/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.105526/2020-47

INTERESSADO: CGDF

1. ASSUNTO

1.1. Consulta. Corregedoria- Geral do Distrito Federal. Reincidência.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº. 8.112/1990.

2.2. Lei Complementar Distrital nº.40/2011.

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de consulta formulada através de correspondência eletrônica pelo Diretor de Supervisão da Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF e encaminhada a esta Corregedoria para análise, com o seguinte teor:

3.2.

Me deparo com uma situação da qual solicito auxílio de vocês (mesmo sabendo que no Distrito Federal temos regimento próprio, a Lei Complementar 840/2011). A situação é a seguinte: Em juízo de admissibilidade a Comissão de Investigação Preliminar, constatou e relatou que determinada servidora, legalmente detentora de 2 (duas) matrículas [hipoteticamente: matrícula 1 e matrícula 2], cometeu infrações disciplinares passíveis de sofrer penalidade de advertência, fato este que em princípio poderia propor que esta servidora, junto com outros envolvidos, poderiam firmar o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC. Ocorre que foi constatado no assentamento funcional dessa servidora o registro da aplicação de uma penalidade de advertência, no ano de 2018, fato este que motivou a Comissão considerá-la reincidente e não recomendar o TAC, e, por conseguinte, sugeriu a instauração de PAD.

Ao ser notificada, a servidora acusada requereu que seja desconsiderada a reincidência, alegando (e realmente foi constatado pela Comissão) que a acusada fora penalizada porém sob a matrícula 1, contudo, os autos do presente PAD se referem à matrícula 2 - fato este que na sua avaliação não pode caracterizar a reincidência.

Como se nota, trata-se da mesma servidora que, no passado fora penalizada com advertência sob a matrícula 1, e, atualmente, foi-lhe negado firmar um TAC sob a justificativa de ser reincidente, porém, atribui-se que a possível atual infração ocorreu sob a matrícula 2. Esta é a questão.

Dessa forma, solicito sua preciosa orientação acerca dos seguintes questionamentos: 1- Pode-se considerar esta servidora reincidente? 2- É possível a aplicação de TAC em servidor de dupla matrícula, quando já houver sido sancionado na outra matrícula. 3- Outra orientação que possa nos auxiliar.

3.3. O questionamento refere-se a caso concreto envolvendo servidora detentora de duas matrículas, vinculada ao GDF, a qual teria praticado em 2018 uma primeira irregularidade disciplinar punível com pena de advertência, enquanto exercia o cargo relacionado à primeira matrícula. Posteriormente, em 2020, a mesma servidora teria cometido outra falta apenas com advertência, enquanto exercia o cargo relacionado à segunda matrícula. Ao realizar o juízo de admissibilidade, a

Comissão de Investigação Preliminar afastou a possibilidade de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, por considerá-la reincidente, o que motivou a presente consulta com o questionamento acerca da correção do entendimento adotado.

3.4. Preliminarmente, cumpre destacar que o instituto do Termo de Ajustamento de Conduta, disciplinado pela Instrução Normativa nº.04, de 21 de fevereiro de 2020, publicada no DOU de 26 de fevereiro de 2020, aplica-se somente aos órgãos e entidades no âmbito do Poder Executivo Federal. Trata-se de instrumento de resolução consensual de conflitos, aplicável na hipótese de infração disciplinar de menor potencial ofensivo, definida como conduta punível com advertência ou suspensão de até 30 dias, nos termos do artigo 129 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno. Admite-se a previsão de tal instituto de resolução consensual em outras esferas administrativas, a exemplo da esfera distrital.

3.5. Por sua vez, o artigo 2º da Instrução Normativa estabelece os seguintes pressupostos para celebração do TAC: i) que o agente não tenha registro vigente de penalidade disciplinar em seus assentamentos funcionais; ii) que não tenha firmado TAC nos últimos dois anos, contados desde a publicação do instrumento; e iii) que tenha ressarcido, ou se comprometido a ressarcir, eventual dano causado à Administração Pública.

3.6. O primeiro requisito refere-se justamente à situação do agente reincidente, entendido como aquele que praticou uma infração disciplinar, a qual foi regularmente processada e resultou na aplicação de penalidade e, que dentro do intervalo de tempo disposto na lei, pratica nova infração.

3.7. O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União assim explicita o instituto, às fls. 301:

"O vocábulo reincidência tem por origem a palavra latina "recidere", que objetivamente significa recair, repetir um ato já praticado e, em decorrência dessa situação, ser sancionado com maior rigor. Assim, numa primeira análise da primeira parte do artigo 130 caput, o intérprete tecnicamente mais desatento poderia entender que bastaria o cometimento de uma primeira e de uma segunda infração para que estivesse configurada a reincidência que resulta na aplicação de suspensão. Perceba que a Lei estatutária não exigiu, diretamente, uma decisão administrativa definitiva, que impute ao servidor-infrator uma penalidade anterior. Contudo, por força impositiva da Constituição Federal, especificamente delineada no seu art. 5º, inciso LVII, que insculpiu no nosso ordenamento jurídico o princípio da inocência, a reincidência somente pode ser reconhecida se existente decisão administrativa definitiva anterior, que tenha condenado o servidor no exercício do poder disciplinar.

A reincidência é classificada pela doutrina penal conforme sua natureza em genérica, quando os crimes são de natureza diversa; e específica, quando os crimes cometidos são da mesma natureza. A reincidência genérica é a regra no Código Penal (art. 63) e se verifica quando o agente comete novo crime, não necessariamente o mesmo tipo penal, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior.

Seguindo essa linha de entendimento, a CGU editou o Enunciado nº 25, de 23 de janeiro de 2019 (Enunciado nº 9, renumerado cf. Portaria nº 753, de 14 de fevereiro de 2019, publicada no DOU de 15 de fevereiro de 2019 - Seção 1), segundo o qual a reincidência prevista na Lei nº 8.112/90 é a genérica, isto é, para caracterização da reincidência (na esfera administrativa disciplinar), entende-se que é suficiente a ocorrência de uma segunda transgressão disciplinar punível com advertência (, qualquer que seja a violação à proibições constantes do art. 117, incisos I a VIII e XIX, ou a inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna). Isso significa, na prática, que a comissão, ao se deparar com transgressão disciplinar punível com advertência, deve, quando constatar que o servidor faltoso já fora devidamente punido anteriormente com advertência ou suspensão, sugerir a aplicação de suspensão devido à reincidência. Marcos Salles Teixeira explica:

(...) configura-se a reincidência quando, do cometimento de uma segunda irregularidade, qualquer que seja, punível com advertência já tenha sido a primeira infração definitivamente julgada na esfera administrativa e a advertência aplicada (...).

Como resultado, o servidor apenado com advertência nos últimos 3 (três) anos, ou com suspensão nos últimos 5 (cinco) anos, deverá, se cometer uma segunda transgressão disciplinar punível com advertência, ser apenado com suspensão. Tal entendimento decorre do art. 131 da Lei nº 8.112/90, que prevê o cancelamento dos registros constantes do assentamento funcional do servidor, utilizados para caracterização da reincidência, após 3 (anos) no caso de advertência ou 5 (cinco) anos no caso de suspensão. Alerta-se, porém, que a penalidade de advertência ou suspensão necessária para caracterizar a reincidência deve ter sido efetivamente aplicada. Se a sanção disciplinar não foi aplicada devido à ocorrência de prescrição, a primeira falta funcional do servidor transgressor não poderá, devido à extinção da punibilidade, ser considerada para caracterizar reincidência, visto que ela pressupõe a prática de ilícito disciplinar passível de advertência ou suspensão e a devida aplicação da penalidade cabível.

Em síntese, o reconhecimento da reincidência para fins de aplicação de suspensão disciplinar depende da demonstração de três requisitos basilares: 1) um mesmo infrator; 2) uma decisão, de caráter definitivo, condenando esse mesmo infrator pelo cometimento de uma infração disciplinar anterior; e 3) o cometimento de uma nova infração disciplinar sujeita à advertência, dentro dos prazos previstos no art. 131 da Lei nº 8.112/90."

3.9 Note-se que a caracterização da reincidência, para fins de direito administrativo disciplinar, exige o preenchimento de três requisitos: i) a prática de infração pelo mesmo agente; ii) uma decisão administrativa condenatória, proferida em caráter definitivo em processo anterior, em razão do cometimento de infração disciplinar punível com a penalidade de advertência; e iii) o cometimento de nova infração disciplinar punível com advertência antes de decorrido o lapso temporal previsto pelo artigo 131 da Lei nº.8.112/1990, que é de três anos para proceder ao cancelamento do registro no assentamento funcional.

3.10 Registre-se que, de acordo com entendimento manifestado pela Coordenação-Geral de Correição, a caracterização da reincidência para fins de agravamento da penalidade não precisa ser específica, ou seja, o agente não precisa ter violado especificamente o mesmo dispositivo do artigo 117, bastando que tenha praticado quaisquer das condutas ali previstas para atrair o apenamento mais gravoso.

3.11 Depreende-se do posicionamento supracitado que a reincidência busca apenar com maior severidade - atribuindo a pena de suspensão àquele servidor que repete a conduta transgressora punível com advertência -, quando em comparação com aquele agente que comete pela primeira vez conduta enquadrada disciplinarmente no rol do artigo 117 da Lei nº.8.112/1990.

3.12 A reprimenda da norma se direciona à conduta repetitiva do agente, não importando se a infração foi cometida sob a égide de matrículas diversas, uma vez que o comportamento reincidente já está caracterizado pelo simples fato de o agente ter repetido a transgressão disciplinar antes da fluência do prazo de cancelamento da primeira penalidade.

3.13 Em outras palavras, sob a perspectiva do direito administrativo sancionador, não há como igualar a situação de um agente que comete uma única falta disciplinar punida com a penalidade de advertência com aquele que, mesmo após responder a processo disciplinar e ser apenado, volta a violar novamente a norma. Claramente a segunda situação merece tratamento diverso por parte do legislador e, conseqüentemente, por parte do aplicador da norma.

3.14 Ademais, o fato de as infrações supostamente terem sido cometidas sob matrículas diferentes não afasta a caracterização da reincidência, que tem como foco o agente autor das transgressões repetitivas, que merece repressão mais gravosa do que aquele que comete uma falta leve pela primeira vez. Nesse sentido, o próprio objetivo do termo de ajustamento de conduta (TAC) é propiciar a resolução de conflitos entre a Administração Pública e o agente faltoso que comete infração disciplinar de menor potencial ofensivo, conferindo a esse agente a oportunidade de solucionar aquele conflito sem a deflagração de um processo disciplinar propriamente dito, marcado pelo seu alto custo e prolongado lapso temporal. Trata-se de um benefício que não pode ser deferido igualmente àquele que nunca transgrediu a norma e àquele que reincide nos mesmos comportamentos.

3.15 Portanto, conclui-se que o fenômeno jurídico da reincidência se caracteriza também na hipótese de infrações disciplinares cometidas sob matrículas distintas, vinculadas ao mesmo ente público, desde que observados no caso concreto os seguintes requisitos: i) um único agente praticou as infrações; ii) há uma infração antecedente punida com advertência que foi regularmente processada e ainda não teve seu registro cancelado; e iii) o agente cometeu nova infração punível com advertência antes da fluência do prazo de três anos.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante de todo o exposto, submete-se o presente entendimento à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos, com sugestão de encaminhamento à COPIS para elaboração de resposta à Corregedoria-Geral do Distrito Federal em caso de aprovação.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 04/09/2020, às 20:57, 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 1621117 e o código CRC FD0EF77F



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica nº 2299/2020/CGUNE/CRG, que responde ao responder consulta de unidade correcional, conclui que a reincidência restará caracterizada quando houver uma decisão definitiva anterior e ainda vigente, com aplicação de penalidade disciplinar, e o servidor cometer nova infração disciplinar. Nesse sentido, cabe ressaltar que a reincidência é pessoal, ou seja, restará caracterizada quando presentes os citados requisitos, ainda que a penalidade anteriormente aplicada tenha sido registrada em matrícula diversa.
2. Assim, encaminho a referida Nota Técnica à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 08/09/2020, às 10:50, 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 1630321 e o código CRC E2CC8F05



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica nº 2299/2020/CGUNE/CRG 1621117, aprovada pelo Despacho CGUNE 1630321.

Ao GAB CRG, para encaminhamento do entendimento desta CRG ao Diretor de Supervisão - DISPE/COSUC/SUCOR da Controladoria-Geral do Distrito Federal.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 08/09/2020, às 20:24, 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 1631607 e o código CRC 5B24BBBB