



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Dosimetria das penalidades e a Calculadora

Amanda Patrícia S. Dutra de Melo

amanda.melo@cgu.gov.br

Motivação da Dosimetria

- Artigo 129 da Lei nº 8112/90 - A advertência será aplicada nos casos de:

violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX

inobservância de dever funcional previsto em lei

regulamentação ou norma interna

Descumprimento dos deveres funcionais dispostos pelo art. 116 da Lei nº 8.112/90

que não justifique imposição de penalidade mais grave

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

Motivação

- Artigo 128 da Lei nº 8112/90 não estipula método para detalhamento dos critérios, vejamos:
Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Natureza

Gravidade

Danos

Circunstâncias

Antecedentes
Funcionais

- Legislação posterior à Lei nº 8112/90 também não esmiuçou como ocorreria tal ponderação quando da aplicação das penalidades de advertência e suspensão.

Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB

Decreto nº 9.830/2019, que regulamentou o disposto pelo art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, que instituiu a LINDB

- Imprecisão, insegurança jurídica e subjetividade ilimitada para medir o quantum da penalidade aplicável, se advertência ou suspensão (variável de 01 a 90 dias)

Histórico



Fonte: <https://www.digitalhrtech.com/>

- Estudo de Dosimetria das Sanções Administrativas Disciplinares: Advertência e Suspensão disponível na base de conhecimento da CGU - <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/10972>
- Criação da calculadora de penalidade administrativa e da Calculadora de viabilidade de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC
- Portal de Corregedorias
<https://www.gov.br/corregedorias/pt-br>
- Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022



Art. 141. A sanção disciplinar a ser aplicada ao agente público será calculada com o auxílio da Calculadora de Penalidade Administrativa, disponibilizada no Portal de Corregedorias

Aspectos Preliminares



Fonte: <https://blogdanielalmeida.wordpress.com/2013/08/06/premissas-voce-sabia-que-esta-uma-otima-ferramenta-para-os-gerentes-de-projeto/>

1º Tipificar a conduta;

2º Somente se faz dosimetria nos casos de advertência e suspensão.

Súmula 650 do Superior Tribunal de Justiça

A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no artigo 132 da Lei 8.112/1990.

3º Realizar a ponderação de cada elemento balizador

Ministro Herman Benjamin asseverou que *"Não se está negando vigência ao art. 128 da Lei 8.112/1990" visto que "na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais, pois tais critérios de dosimetria são direcionados para as hipóteses em que a própria lei dá margem discricionária, o que não é o caso das hipóteses de demissão (art. 132 da Lei 8.112/1990)", veja-se:*

[...] PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. ANALISTA AMBIENTAL. OPERAÇÃO EUTERPE DA POLÍCIA FEDERAL.

[...] A constatação de conduta enquadrável nas previsões legais de demissão (art. 132 da Lei 8.112/1990) é ato vinculado, já que inarredável impor a citada sanção se verificada uma das respectivas hipóteses. Nesse sentido: MS 18.122/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, DJe 20.2.2013; MS 15.437/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 26.11.2010).

(MS 18370 DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/02/2017, DJe 01/08/2017)

Como ocorre a ponderação?

- A ponderação dos elementos balizadores previstos pelo artigo 128 da Lei nº 8112/90 informará a penalidade adequada - **Art. 141 da Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022**
- Cada elemento balizador possui uma faixa de graduação
- Sendo o limite +21, quando o critério aumentar o grau de censura
- Sendo -21, quando o critério diminuir o grau de censura



Natureza

Gravidade

Danos

Agravantes

Maus antecedentes

Atenuantes

Bons antecedentes



O valor a ser atribuído para cada elemento balizador dependerá do contexto apurado, das peculiaridades do caso concreto, de modo que o operador do Direito atuará à luz da prudência, da boa administração e a fim de atingir a penalidade justa e adequada, respeitando a faixa de graduação identificada e o limite de subjetividade.

Trata-se, portanto, de subjetividade limitada e discricionariedade vinculada aos autos processuais.

Elemento subjetivo da conduta ou NATUREZA

- **Trata-se do comportamento, da manifestação da vontade do servidor quando do cometimento do ato (Bruno Florentino).**
- **Em face da impossibilidade de se penetrar na consciência e no psiquismo do agente, o seu elemento subjetivo há de ser individualizado de acordo com as circunstâncias periféricas ao caso concreto, como o conhecimento dos fatos e das consequências, o grau de discernimento exigido para a função exercida e a presença de possíveis escusas (Garcia e Alves).**

- **As circunstâncias objetivas serão um meio para demonstrar a existência de uma relação do sujeito com as condutas ilícitas (BADARÓ e BOTTINI).**
- **A interpretação da linguagem não verbal (ou linguagem corporal), que também engloba sinais fisiológicos e as microexpressões dos investigados, constitui técnica bastante eficiente para detectar sinais externos ao processo (Henrique Britto de Melo).**

ANÁLISE DO ELEMENTO SUBJETIVO



Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

Art. 17. O disposto no art. 12 não afasta a possibilidade de aplicação de sanções previstas em normas disciplinares, inclusive nos casos de ação ou de omissão culposas de natureza leve.

**DOLO
DIRETO**

**DOLO INDIRETO
ou EVENTUAL**

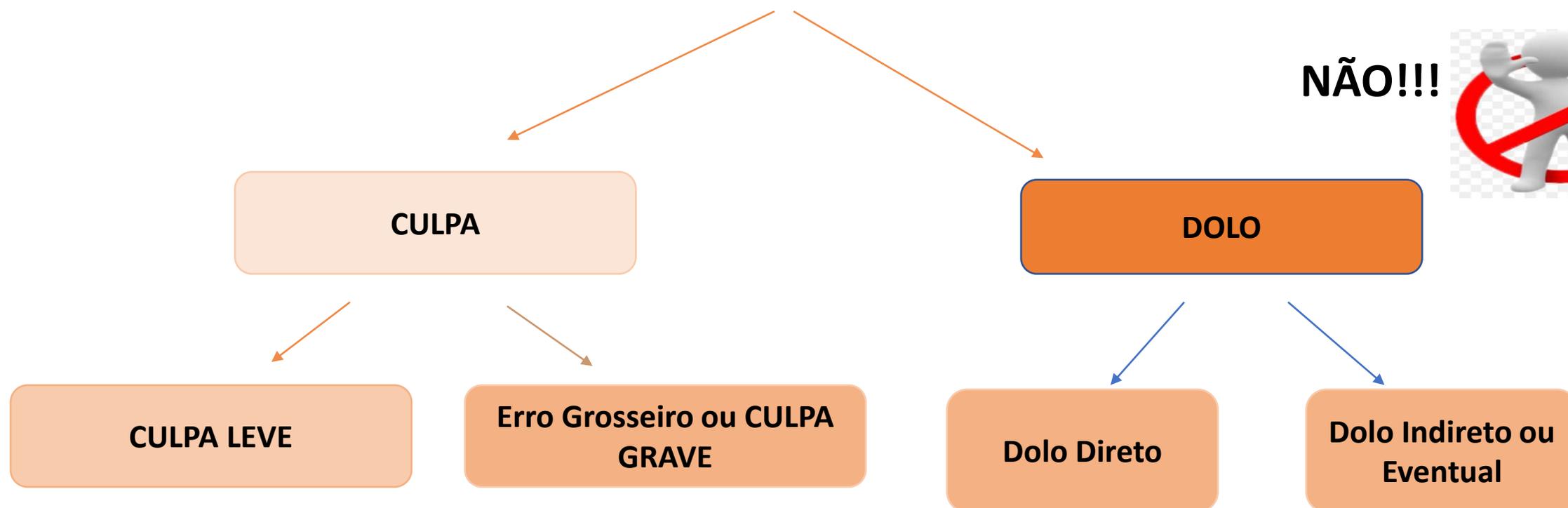
**ERRO GROSSEIRO
OU CULPA GRAVE**

**CULPA
LEVE**

DOSIMETRIA: Artigo 128 da Lei nº 8112/90

NATUREZA

Elemento subjetivo da conduta



DOSIMETRIA: Artigo 128 da Lei nº 8112/90



NATUREZA
1 a 21 PONTOS

CULPA LEVE

01 A 07 pontos

**Erro Grosseiro
ou CULPA GRAVE**

08 a 14 pontos

DOLO

15 a 21 pontos

DOLO (15 a 21 pontos)



- No que se refere à comprovação do dolo, Eugênio Pacelli de Oliveira assevera que as provas do dolo *"são aferidas pela via do conhecimento dedutivo, a partir do exame de todas as circunstâncias já devidamente provadas e utilizando-se como critério de referência as regras da experiência comum do que ordinariamente acontece. É a via da racionalidade"*, vide lição de Renato de Souza Matos Filho.
- *"O dolo é a negativa direta da norma, o agente que age com dolo rejeita a norma diretamente"*, vejam-se as palavras de Andeirson da Matta Barbosa.
- O dolo direto ocorre quando o agente assume o risco e quer o resultado da conduta. **HIPÓTESE QUE PODE RECEBER A PONTUAÇÃO LIMITE DE 21 PONTOS.**
- Já o dolo eventual existirá quando o agente assume o risco, mas não quer o resultado decorrente do seu ato. Aqui, o agente admite a possibilidade de que o resultado sobrevenha (STJ, AgRg no REsp 1043279/PR, 6ª Turma, Rel. Min. Jane Silva - Desembargadora Convocada do TJ/MG, j. 14.10.2008). **HIPÓTESE QUE PODE RECEBER A PONTUAÇÃO ATÉ 20 PONTOS.**



- DOLO **NÃO** SIGNIFICA, NECESSARIAMENTE, MÁ-FÉ
- DOLO **NÃO** CARACTERIZA, NECESSARIAMENTE, O ENQUADRAMENTO CAPITAL (valimento de cargo, corrupção, etc)
- DOLO **NÃO** SIGNIFICA DEMISSÃO

CULPA



- **Agente não assume o risco, não quer, nem tolera o resultado da sua conduta (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Jurisprudência em temas, Doutrina na Prática que trata de ilícito culposo).**
- **Também é analisada à luz do contexto, da postura do agente e do dever de cuidado.**
- **A culpa em sentido estrito traduz o comportamento equivocado da pessoa, despida da intenção de lesar ou violar direito, mas da qual se poderia exigir comportamento diverso, posto que se trata de erro inescusável, sem justificativa plausível e evitável (Desembargadora Juliana Campos Horta do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao citar Rui Stoco no AC 10000221969637001 MG)**

- **Negligência:** a inobservância das precauções necessárias exigidas pela circunstância, porém, representadas por uma conduta omissiva, é o não fazer (TARTUCE, 2016, p. 507). Idem.
- **Imperícia:** caracterizada pela realização de uma determinada função sem a qualificação técnica, jurídica ou a habilidade exigida para a atividade em questão, vide lição retrocitada.
- **Imprudência:** conduta comissiva realizada de forma precipitada, estando ausentes o cuidado e a cautela, vide obra de Flávio Tartuce. Para Busato, é a forma mais próxima do dolo eventual, a fronteira inferior do dolo, o limite é muito tênue.

CULPA GRAVE OU ERRO GROSSEIRO (8 A 14 PONTOS)



Decreto nº 9.830/2019

Art. 12.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

- Quando o agente atua com a falta do cuidado indispensável, de atenção, de forma excessiva, visível.**
- Incorre em culpa grave o agente que devia conhecer o alcance do seu ato positivo ou negativo, mas não realiza os cuidados indispensáveis (Pontes de Miranda, citado na lição de Amannda Cordeiro de Oliveira)**
- Não é cometida por um servidor médio, comum.**
- Acórdão 63/2023 Primeira Câmara, de 24 de janeiro de 2023: o Relator Benjamin Zymler entendeu que é inadequado associar a culpa grave ao servidor médio**

CULPA GRAVE OU ERRO GROSSEIRO (8 A 14 PONTOS)

A posição hierárquica ocupada, bem como a qualificação técnica ou jurídica identificada são capazes de informar que o agente deveria saber do alcance da sua ação ou omissão, muito embora não tenha assumido o risco, tampouco realizado a cautela, a diligência, o cuidado indispensável capaz de evitar o resultado da conduta.

O § 5º do art. 12 do Decreto nº 9.830 que regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 da LINDB estabelece que o montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

CULPA LEVE (1 a 7 pontos)



Decreto nº 9.830/2019

Art. 17. O disposto no art. 12 não afasta a possibilidade de aplicação de sanções previstas em normas disciplinares, inclusive nos casos de ação ou de omissão culposas de natureza leve.

- Detectada por exceção, quando não foi possível detectar o dolo direto, indireto (eventual) ou o erro grosseiro (culpa grave)**
- Ocorre quando a irregularidade apurada poderia ter sido evitada com a atenção e o cuidado básico, mínimo, de um servidor MÉDIO, COMUM, ordinário.**

GRAVIDADE

Ataque à norma jurídica que protege o bem tutelado.

Grau da violação ao ordenamento jurídico

BAIXA
01 A 07 pontos

MÉDIA
08 a 14 pontos

ALTA
15 a 21 pontos

→ Houve concurso formal? Por meio de um ato, o agente violou mais de uma hipótese legal?

→ Violação ocorreu várias vezes? Ou de forma isolada? Qual o efeito sobre o ordenamento? Foi devastador?

→ A atividade desempenhada era contínua, tal como o exercício de supervisão? Ou foi esporádica?

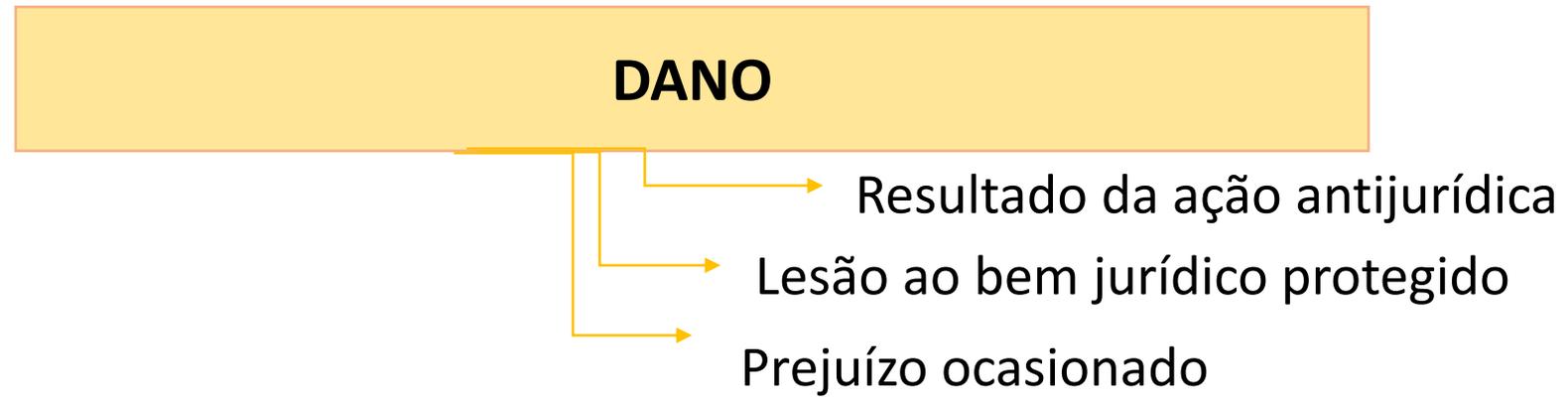
→ Conduta foi continuada ou não? Arrastou-se por quanto tempo?

Exemplo: deixar aberto o sistema X retirar documento da repartição

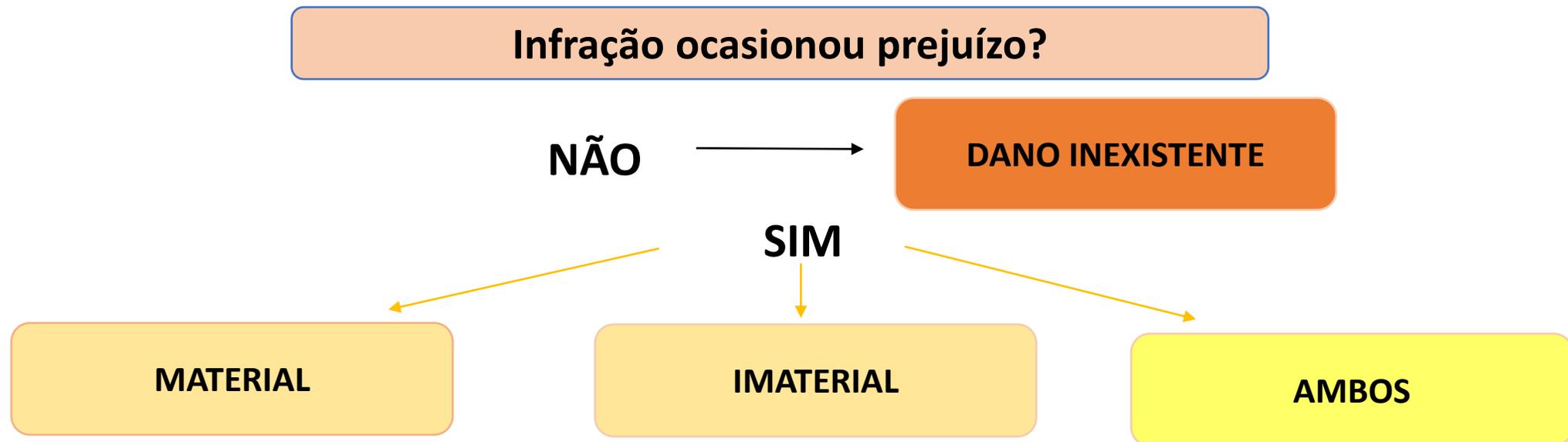
A acusação no processo administrativo disciplinar deve ser circunstanciada, objetiva, direta e ter previsão em um tipo legal, vide lição de Mauro Roberto Gomes de Mattos.

Tércio Aragão Brilhante menciona que a tipificação da conduta, o enquadramento dos fatos nas normas é caracterizado pelo preenchimento de hipóteses normativas, em razão das provas colhidas no processo, de modo que a interpretação dos fatos ocorre em face da lei.

DOSIMETRIA: Artigo 128 da Lei nº 8112/90



O patrimônio público tem inúmeras dimensões, abrangendo cofres públicos, meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio artístico, cultural, histórico, turístico, segurança da informação/dados, imagem, regularidade dos serviços, dentre outros.



DANO

Zero a 21 PONTOS



INEXISTENTE

ZERO

DANO LEVE

**01 a 07
pontos**

DANO MÉDIO

**08 a 14
pontos**

DANO GRAVE

**15 a 21
pontos**

Antunes Varela afirma que o dano há de ser apreciado de acordo com as circunstâncias de cada caso.

Um das formas de mensurar o impacto financeiro do dano, se leve, médio, grave, é comparar o prejuízo ocorrido com o orçamento do órgão, com o valor da licitação, dos contratos assinados, benefícios (bolsas, aposentadorias, auxílios, entre outros).

Quanto ao prejuízo imaterial, podem ser identificados abalos à imagem do órgão/do setor, repercussão negativa, mancha à imagem da entidade/órgão, o que pode ocorrer pela publicação em mídias sociais, canais de notícias, quebra da segurança dos sistemas, da informação, do sigilo de dados, lesão ao patrimônio ético, turbacão da regularidade do serviço público, desprestígio no âmbito da Administração Pública, entre outros.

Quando ocorrer dano material e imaterial de forma acumulada, a pontuação será maior, devendo ser graduada. Assim, pontuação máxima ocorre, necessariamente, quando ocorrer o acúmulo.

Cabe consignar que o Ministro Herman Benjamin, no bojo do AgInt no AREsp 949377 MG 2016/0180898-1, afirmou que a ilegalidade do ato administrativo por ofensa a normas específicas dispensa a demonstração de prejuízo material.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União também já asseverou que pode haver prática de irregularidades que não geram prejuízo financeiro ao erário, mas que ensejam a responsabilidade do gestor público, com a aplicação da devida pena (Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos. Aula 1: Introdução à Responsabilidade).

DOSIMETRIA: Artigo 128 da Lei nº 8112/90

CIRCUNSTÂNCIAS

Contexto da irregularidade, peculiaridades do caso

São situações que podem atenuar ou agravar o “grau” da irregularidade e da sanção a ser aplicada.



**Atenuantes
-21 a ZERO**

Diminuem o “grau” da conduta,
tornam conduta menos censurável

Diminuem a sanção a ser aplicada

Não podem conduzir à redução da pena
abaixo do mínimo legal: Súmula 231 do STJ

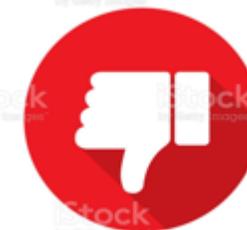
Não podem isentar, desconstruir, desconfigurar o fato em si

**Agravantes
ZERO a +21**

Majoram o grau da conduta, resultam
em maior reprovação

Resultam na imposição de sanção
mais grave

Não pode desconfigurar o fato e
fundamentar a alteração do
enquadramento capital.



ATENUANTES



- a) falta de treinamento ou capacitação do servidor na área técnica relacionada ao ilícito;
- b) pouco tempo de serviço na área;
- c) pouca prática nas atividades desempenhadas;
- d) servidor com pouco tempo de serviço público ou recém-ingresso;
- e) problemas de ordem pessoal devidamente justificados e que possam comprometer a rotina/desempenho profissional do servidor;
- f) precárias condições de infraestrutura física e operacional da Administração, capazes de dificultar o desempenho do servidor;
- g) os obstáculos, as dificuldades reais do gestor na previsibilidade do resultado ou dano;
- h) arrependimento posterior evidente, capacidade de refletir, reavaliar suas condutas
- i) confissão espontânea;
- j) voluntariedade na reparação do dano causado.

AGRAVANTES



- a) o agente ter sido capacitado e treinado na área relacionada à infração;
- b) atuar em condições de infraestrutura física e operacional de sua unidade que favoreçam o desempenho de suas atividades;
- c) o servidor possuir elevada experiência e tempo de serviço na área;
- d) o fato de o servidor ocupar cargo de confiança ou função gratificada;
- e) o fato de o servidor estar há muito tempo desenvolvendo aquela atividade, com experiência no assunto;
- f) ter cometido o ato em função de motivo irrelevante.



O fato de um servidor ter respondido a determinado processo sem ser penalizado ou de ter registro de penalidade cancelado não pode ser utilizado como agravante, vide inclusive o teor do Parágrafo único do artigo 131 da Lei nº 8112/90.

ANTECEDENTES FUNCIONAIS

Demonstram o grau de dedicação ou a falta de compromisso



**BONS
ANTECEDENTES
-21 a ZERO**

Agradecimentos, elogios, menções honrosas, prêmios por sua atuação funcional e registros de relevante serviço prestados.

Diminuem a sanção a ser aplicada

**MAUS
ANTECEDENTES
ZERO a +21**

Descumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, faltas não justificadas, atrasos e quaisquer registros indicadores de descompromisso com o trabalho e com o órgão em que o servidor exerce suas funções.

Resultam na imposição de sanção mais grave





Se não houver registros na ficha funcional, a pontuação será ZERO

Caso não haja registros desabonadores, o agente público não poderá ser prejudicado com a utilização deste elemento balizador.

Inexistindo anotações abonadoras em seus assentamentos, também não poderá ser beneficiado com a aplicação de tal critério.

DOSIMETRIA

E A REINCIDÊNCIA?

Art. 130



Reincidência



Art. 130 da Lei nº 8112/90: A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

Artigo 131 da Lei nº 8112/90: Será verificada quando os assentamentos funcionais apresentarem registros que informam a ocorrência de penalidade disciplinar não cancelada, ou seja, se o servidor sofreu pena com advertência há menos de 3 (três) anos e/ou suspensão há menos de 5 (cinco) anos da data em que cometeu o ilícito em apuração.



- **NÃO PERTENCE aos elementos balizadores do artigo 128 da Lei nº 8112/90.**
- É verificada após as valorações, a fim de consolidar a sanção, garantir a aplicação do artigo 130 da Lei nº 8112/90, impor o mínimo legal estipulado pelo legislador na hipótese em que o servidor for reincidente.
- Quando o resultado for advertência, verificar a presença da reincidência para consolidação da pena cabível, no caso suspensão por um dia. A penalidade será “transformada”.
- **A Reincidência IMPEDE a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, vide inciso I do artigo 63 da Portaria nº 27/2022, e CALCULADORA de TAC.**



Caso se verifique que o agente é reincidente, tal constatação NÃO poderá ser considerada para majorar os pesos de cada elemento balizador.



Conforme descrito no Manual de PAD desta Casa:

- 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 às proibições constantes do art. 117, incisos I a VIII e XIX, ou a inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna”.

Frisa-se que o reconhecimento da reincidência para fins de aplicação de suspensão disciplinar depende da demonstração de três requisitos basilares:

- 1) um mesmo infrator;
- 2) existência de uma decisão ANTERIOR, de caráter definitivo, condenando esse mesmo infrator pelo cometimento de uma infração disciplinar;
- 3) o cometimento de uma nova infração disciplinar sujeita à advertência, dentro dos prazos previstos no art. 131 da Lei nº 8.111/90.

OBSERVAÇÕES IMPORTANTES



- Para cada acusado e cada ilícito funcional deve haver uma dosimetria.



Averiguar se é concurso formal ou material.

- Havendo concurso material de infrações, ou seja, mais de uma conduta e mais de uma infração, para cada tipo disciplinar detectado caberá uma dosimetria.
- Caso haja a soma de penalidades suspensivas, o resultado NÃO poderá ser maior que 90 (noventa) dias de suspensão, pois o legislador, conforme o *caput* do artigo 130 da Lei nº 8.112/90, não previu esta possibilidade.
- Na hipótese de ocorrência de advertência para um fato irregular e suspensão para outro ilícito, deverá prevalecer a sanção mais grave, no caso a penalidade suspensiva.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Obrigada!

Dúvidas:

amanda.melo@cgu.gov.br