



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Comissão de Coordenação de Correição

Relatório Nº 4/2023 – CGDF/CCC

Brasília, 25 de agosto de 2023.

Assunto: PROPOSTA DE ENUNCIADO

REQUISITOS PARA A CONFIGURAÇÃO DA DESÍDIA EM SEDE DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR CONTRA SERVIDOR DISTRITAL. REITERAÇÃO E ANTECEDENTES FUNCIONAIS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de estudo proposto pelos ilustres integrantes da Comissão de Coordenação de Correição – CCC, no sentido de ser elaborado enunciado que transmita segurança às comissões de processos administrativos disciplinares, bem como às respectivas autoridades julgadoras, no que se refere à tipificação de falta disciplinar como desídia, nos moldes do art. 193, III, da LC nº 840/2011, com a consequente aplicação da pena máxima de demissão, determinada pelo art. 202, caput, da LC nº 840/2011.

As dúvidas mais recorrentes relativas ao tema assentam-se em duas premissas condicionais:

- a) possibilidade de ser tipificada como desídia, com fundamento na LC nº 840/2011, uma única infração isolada ou apenas quando o objeto da apuração disciplinar envolver a reiteração de condutas incompatíveis com o zelo e eficiência no desempenho das atribuições e deveres do cargo por parte do servidor;
- b) a necessidade de condenação administrativa ou, ao menos, de existência de antecedentes funcionais pretéritos, relacionados à conduta em apuração, para fins de tipificação do objeto da apuração disciplinar como desídia, com fundamento na LC nº 840/2011.

É o breve relato.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. REITERAÇÃO DE CONDUTAS COMO REQUISITO PARA A CONFIGURAÇÃO DE DESÍDIA, COM FUNDAMENTO NA LC Nº 840/2011.

A questão ganha relevo em função de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que admitem, ainda que excepcionalmente, a configuração de desídia a partir de um ato isolado, tomando-se por base a descrição da infração constante do art. 117, XV, da Lei nº 8.112/190:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

[...]

XV – proceder de forma desidiosa;

Observe-se que o dispositivo não contempla expressamente “a reiteração” como elemento típico da conduta proibida, abrindo espaço para tal interpretação, a exemplo da consignada pela Controladoria-Geral da União – CGU, em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar, edição de maio de 2022, pág. 220:

[...]

Sobre a desídia, importante a discussão quanto à necessidade ou não de uma conduta reiterada para a configuração da infração. Em outras palavras, discute-se se uma única conduta desidiosa, em função de sua gravidade, pode dar ensejo à aplicação da pena de demissão pela ofensa à proibição prevista neste dispositivo. Não há dúvidas que, via de regra, a desídia implica comportamento do servidor que age com descaso em relação ao trabalho, e, portanto, necessita de vários atos de desleixo para se configurar. **No entanto, não se deve descartar a possibilidade do enquadramento no art. 117, inciso XV, diante de conduta única, devendo-se ponderar a gravidade e circunstância do ato,** conforme se observa do Parecer AGU GQ-164, vinculante, que reproduz citações doutrinárias neste sentido:

[...]

Doutrinadores de escol também defendem a possibilidade de um ato isolado poder ensejar a aplicação da pena de demissão por desídia, a depender do contexto em que praticado.

Confira-se:

Um só fato, por sua gravidade, pode caracterizar a desídia. Na desídia, é exatamente a repetição de faltas que mais caracteriza, não se presumindo perdoadas as anteriores, antes daquela objeto da penalidade. A caracterização da desídia envolve a constatação de dois elementos objetivos: O primeiro elemento objetivo a ser constatado: Se o servidor deixou de cumprir, injustificadamente, as obrigações inerentes ao exercício do cargo público. Aqui, verifica-se que a desídia é uma infração que absorve outras infrações de menor potencial ofensivo, como a falta de zelo, o descumprimento de norma e a insubordinação. Se os outros elementos da desídia não estiverem presentes, estas infrações poderão ser punidas, residualmente. O segundo elemento objetivo a ser constatado: Se houve a redução da quantidade ou da qualidade das atividades inerentes ao seu cargo, comprometendo significativamente a eficiência do serviço público. A desídia do servidor continua sendo uma infração de resultado, embora este nem sempre possa ser quantificado pela aplicação de uma fórmula baseada na relação custo/produção. O prejuízo causado pela conduta irregular do servidor público manifesta-se, muitas vezes, em valores imateriais, como a credibilidade da instituição perante a sociedade. Porém, não se exclui a possibilidade de a conduta do servidor resultar em um prejuízo material imediato para o erário. De qualquer forma, somente com a comprovação objetiva da existência destes elementos é que será caracterizada a desídia. (Diniz, Paulo de Matos Ferreira, in "*Lei 8.112/90 Comentada*", Editora Método, 11ª edição, p. 611/612)

Por fim, colhe-se o entendimento abaixo, do Ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que a despeito de ficar vencido no julgamento em questão, bem reflete a tergiversação sobre o tema, amparada em precedentes mais antigos:

I- O servidor pratica uma sequência de atos prejudiciais à eficiência do serviço público, cada qual devidamente sancionado, em uma crescente gravidade, até que a demissão seja o meio proporcional para restabelecer a eficiência perdida. Esta é a regra geral; II - o servidor pratica um único ato que causa grande

prejuízo à eficiência do serviço público, de forma que a demissão se torna adequada, necessária e proporcional às circunstâncias. Esta é a situação excepcional. (MS nº 20.940-DF – STJ - 3ª Seção – voto vista)

Ainda que invocadas sob o prisma da exceção, as interpretações acima encontram ainda mais resistência no âmbito da atuação disciplinar dirigida aos servidores do Distrito Federal, regidos pela LC nº 840/2011, ao se considerar a tipificação de desídia constante da LC nº 840/2011. Diversamente da descrição pura e simples da infração como “proceder de forma desidiosa”, constante do art. 117, XV, da Lei nº 8.112/1990, o art. 193, III, do Estatuto Distrital, prevê:

Art. 193. São infrações graves do grupo I:

[...]

III – proceder de forma desidiosa, incorrendo repetidamente em descumprimento de vários deveres e atribuições funcionais;

Evidente, portanto, que o legislador distrital, talvez até mesmo motivado pela tese majoritária firmada em torno do Regime Jurídico dos Servidores Federais e com o propósito de oferecer maior segurança jurídica aos que lidam com o tema, optou por caracterizar, expressa e objetivamente, a conduta desidiosa para fins de tipificação infracional passível de punição pela pena máxima de demissão.

Assim é que, por constituir elemento típico descrito em lei, a repetição de atos inadvertidos e aptos a causar prejuízo ao serviço público parece não mais poder ser excepcionada no âmbito distrital, sobretudo com respaldo nos precedentes doutrinários e orientações dirigidas especificamente à disciplina federal.

Deve-se atentar para o fato de que os comportamentos naturalmente associados à desídia do servidor, como ociosidade, indolência, preguiça, desleixo..., pressupõem uma ação no mínimo contínua, posto que, dificilmente, o prejuízo significativo ao serviço público decorre de apenas um ato estanque e isolado o qual, muitas vezes, merece ser acolhido como equívoco escusável e inerente à pessoa humana.

Por outro lado, não se pode descartar de pronto eventual hipótese em que uma atitude, em princípio percebida como única causadora do dano ao serviço público, decorra, em verdade, de uma série de ações antecedentes e inafastáveis do espectro de causalidade, minimizada ou mesmo relevada até o momento em que o Estado passou a ter o dever de atuar na seara disciplinar. Todas essas circunstâncias, devidamente apuradas em conjunto podem caracterizar, ao final, a repetição a que se refere a LC nº 840/2011.

Somente a devida motivação, amparada em provas consistentes, ofertará a segurança capaz de validar a conduta do servidor como desídia, passível de demissão, ainda que em algum momento da apuração tenha a aparência de ato único, isolado. As evidências de cada caso concreto devem ser sempre a baliza em situações desse naipe, de forma a evidenciar o pleno respeito à razoabilidade e proporcionalidade de eventual consequência demissória.

2.2. CONDENAÇÃO ADMINISTRATIVA ANTERIOR OU, AO MENOS, EXISTÊNCIA DE ANTECEDENTES FUNCIONAIS PRETÉRITOS, RELACIONADOS À CONDUTA EM APURAÇÃO, COMO REQUISITOS PARA A CONFIGURAÇÃO DE DESÍDIA, COM FUNDAMENTO NA LC Nº 840/2011.

Admitindo-se, pois, que uma falta evidentemente isolada, assim considerada a partir de todo o contexto apuratório, não pode ser enquadrada como desídia no âmbito da atuação disciplinar distrital, remanescem dúvidas quanto à essa tipificação mesmo quando reiterada a conduta.

A discussão se impõe sobretudo em função de recente julgado do STJ sobre a matéria (Mandado de Segurança nº 20.940-DF), por meio do qual a Terceira Seção, por maioria, nos termos do voto do Ministro Relator Napoleão Nunes Maia Filho, faz referência expressa a outros requisitos que entende necessários à caracterização da desídia como falta disciplinar sujeita à pena de demissão.

Segue transcrição da respectiva ementa, no que interessa ao presente estudo:

[...]

6. Analisando questão semelhante à dos autos, o Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, em brilhante voto, consignou que, havendo conduta do Servidor Público que se mostra, de início, desidiosa, impõe-se que a Administração proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique-lhe uma pena mais branda, até mesmo para que ele tenha conhecimento a respeito do seu baixo rendimento funcional. Caso persista na prática do ilícito disciplinar, será cabível a demissão, porquanto configurada a prévia ciência de sua conduta. A aplicação pena máxima de demissão por desídia, sem a existência de antecedentes funcionais relacionados à mencionada conduta, apresenta-se extremamente desproporcional porque imposta a Servidor Público que não tinha ciência de que sua conduta funcional se apresentava irregular (MS 12.317/DF, DJe 16.6.2008). No mesmo sentido: (MS 12.634/DF, Rel. Min. ROGERIO SCHIETTI CRUZ, DJe 16.12.2015 e MS 8.517/DF, Rel. Min. ERICSON MARANHO, julgado em 10.6.2015, DJe 03.8.2015).

Da leitura, extraem-se os seguintes requisitos, elencados pelo relator, para que se configure a conduta desidiosa nos casos de reiteração: **a)** imposição à Administração para que proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique, primeiro, uma pena mais branda de modo que o servidor tenha conhecimento do seu baixo rendimento funcional e, só em um segundo momento, havendo persistência no descaso, possa aplicar a pena de demissão; **b)** a necessidade, portanto, da existência de antecedentes funcionais relacionados à conduta sob apuração para justificar a aplicação da pena máxima.

No entanto, importante notar que o julgamento se deu por maioria apertada de votos (4 X 3), não se podendo olvidar a eloquência do voto vencido da Ministra Assusette Magalhães à guisa de contradita pontual aos requisitos acima.

Merece especial atenção o trecho a seguir:

[...]

O Relator concluiu que "a conduta desidiosa, passível de aplicação da pena de demissão, pressupõe uma conduta reiterada, e não um ato isolado, como no caso em comento". Invocou, para tanto, precedente do STJ – **em circunstâncias relacionadas a assiduidade e pontualidade de servidor** –, **proferido no sentido de que "a aplicação da pena de demissão por desídia, sem a existência de antecedentes funcionais relacionados à mencionada conduta, apresenta-se extremamente desproporcional porque imposta a servidor público que não tinha ciência de que sua conduta funcional se apresentava irregular"** (STJ, MS 12.317/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 16/06/2008).

O Ministro HERMAN BENJAMIN, em seu voto-vista, divergindo do Relator, denegou a segurança, por entender que restou caracterizada a conduta desidiosa atribuída ao servidor, bem como ter sido a penalidade de demissão corretamente aplicada.

[...]

Para melhor compreensão da controvérsia, pedi vista dos autos, mormente por se tratar de demissão por conduta desidiosa, sem que se tenha notícia de aplicação, ao impetrante, de anterior punição mais branda.

[...]

Sobre o tema, manifestou-se a Terceira Seção desta Corte: "Como regra, a conduta desidiosa, passível da aplicação de pena disciplinar, conforme o art. 117, inc. XV, da Lei 8.112/90, pressupõe não um ato único ou isolado, mas uma forma de proceder desatenta, negligente, desinteressada do servidor público" (STJ, MS 10.220/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO,

DJe de 13/08/2007), e, ainda, "havendo indícios de conduta desidiosa, impõe-se que a Administração proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique ao acusado uma pena mais branda, até mesmo para que ele tenha conhecimento a respeito do seu baixo rendimento funcional. Caso persista na prática do ilícito disciplinar, será cabível a demissão" (MS 12.317/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 16/06/2008).

Destaca-se que, no primeiro julgado da Terceira Seção (MS 10.220/DF), no qual concedida a segurança, tratava-se de servidora pública ocupante do cargo de Procuradora Federal do DNER, que não apresentara defesa técnica em determinada ação ordinária, na qual a autarquia acabou sucumbente. O acórdão da Terceira Seção, para deferir a ordem, considerou, nesse único episódio, que "houve, no mínimo, excesso, desproporcionalidade, falta de razoabilidade na apenação aplicada à impetrante, pois a prova pré-constituída denota que a conduta dela não foi desidiosa. A procedência daquela ação, por si só, ainda que a condenação tenha valor elevado, resultou de decisões – sentença e acórdão –, pressupondo-se que houve, como de regra, a devida ponderação para a harmônica conclusão a que chegaram as duas decisões". Acrescentou-se a esse fundamento que "não consta dos autos nenhuma punição anteriormente aplicada à impetrante, que é servidora pública desde 1994. Não há aceno algum, também, de eventual interesse dela no deslinde daquela ação".

No segundo acórdão da Terceira Seção (MS 12.317/DF, mencionado, inclusive, neste julgamento, pelo Relator, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO), no qual também foi concedida a segurança, o impetrante fora contratado temporariamente pelo Ministério da Integração Nacional, sem concurso público, tendo sido demitido por desídia, em virtude de inassiduidade e impontualidade. O referido julgado considerou que, "havendo conduta do servidor público que se mostra, de início, desidiosa, impõe-se que a Administração proceda à apuração dos fatos e, se for o caso, aplique-lhe uma pena mais branda, até mesmo para que ele tenha conhecimento a respeito do seu baixo rendimento funcional. Caso persista na prática do ilícito disciplinar, será cabível a demissão, porquanto configurada a prévia ciência de sua conduta", até porque – continua o aresto – "a renovação do contrato de trabalho temporário até 31/12/08 (...) demonstra, de forma inequívoca, a intenção da Administração de permanecer com o impetrante no exercício de suas funções, certamente porque necessárias ao bom andamento do serviço público".

Anote-se, por oportuno, que esses dois precedentes da Terceira Seção do STJ não tratam de circunstâncias de tamanha gravidade como as narradas neste Mandado de Segurança.

Percebe-se, portanto, que a leitura apressada da ementa do acórdão e até mesmo do voto vencedor sem o contraponto acima delineado, permitiria uma conclusão, também apressada, sobre a imprescindibilidade dos requisitos nele mencionados (necessidade de punição anterior mais branda e existência de antecedentes funcionais relacionados à conduta) para a aplicação da pena de demissão por desídia do servidor.

A tese, porém, sucumbe ao indispensável exame do caso concreto, a partir do qual toda e qualquer atuação sancionadora deve se pautar, respeitando, incondicionalmente, o princípio da razoabilidade sob exaustiva motivação.

Daí a pertinência de se invocar os fundamentos do voto vencido acima transcrito, proferido no Mandado de Segurança que vem repercutindo como precedente paradigma nas discussões sobre o tema.

A Ministra Assusette Magalhães traz importante observação quanto às peculiaridades dos casos concretos invocados pelo Ministro Relator para, de forma abstrata, fixar entendimento sobre tema que

não pode prescindir justamente de um exame caso a caso.

Nesse passo, apesar de a ementa representar o entendimento prevalecente da 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça naquele julgamento, não há como ser ele invocado como precedente jurisprudencial para outros casos que possam envolver a apuração de conduta desidiosa de servidor público.

3. CONCLUSÃO

Por tudo quanto, propõe-se o seguinte Enunciado sobre o tema relacionado à caracterização da desídia, em processos administrativos disciplinares, à vista de comportamento reiterado do servidor que implique em descumprimento de deveres e atribuições funcionais, com consequências graves ao serviço público:

"A REPETIÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DE DEVERES E ATRIBUIÇÕES FUNCIONAIS APTA A CONFIGURAR A DESÍDIA DO SERVIDOR PÚBLICO, NA FORMA DO ART. 193, III, DA LC Nº 840/2011, NÃO PRESSUPÕE A EXISTÊNCIA MAUS ANTECEDENTES FUNCIONAIS RELACIONADOS À CONDUTA EM APURAÇÃO, DEVENDO, PORÉM, SER DEVIDAMENTE DEMONSTRADA A GRAVIDADE DE SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O SERVIÇO PÚBLICO, EM CADA CASO CONCRETO, DE FORMA QUE A APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO ENCONTRE FUNDAMENTO INEQUÍVOCO NOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE."

Ao elevado descortino deste Colegiado.

ANA VIRGÍNIA CHRISTOFOLI

Membro do CCC

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **ANA VIRGINIA CHRISTOFOLI - Matr.0047670-6, Membro da Comissão**, em 28/08/2023, às 10:18, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=120855345)
verificador= **120855345** código CRC= **CF843EE9**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Anexo do Palácio do Buriti, 12º ao 14º andar - Bairro Zona Cívico Administrativa - CEP 70075-900 - DF

Telefone(s):

Sítio - www.cg.df.gov.br