

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

LEANDRO DA SILVA PACHECO

REGIME JURÍDICO DISCIPLINAR
CONTRIBUTOS DA TEORIA GERAL E DO DIREITO
COMPARADO AO MODELO BRASILEIRO

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses orientada pelo Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins e apresentada Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Janeiro de 2021

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

REGIME JURÍDICO DISCIPLINAR
Contributos da teoria geral e
do direito comparado ao modelo brasileiro.

DISCIPLINARY LEGAL REGIME
Contributions from general theory and
the compared law to the Brazilian model.

Leandro da Silva Pacheco

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º
Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-
Forenses (conducente ao grau de Mestre).

Orientador: Professor Doutor Fernando Licínio
Lopes Martins.

Coimbra, 2021



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Resumo

Busca esse trabalho levantar contribuições para a reformulação do regime jurídico disciplinar contido na Lei brasileira 8.112/90. Para tal direcionou-se a pesquisa sob dois pilares: teórico e prático. Quanto ao primeiro, houve o levantamento bibliográfico das discussões que remetem ao fundamento, natureza jurídica e objeto do poder disciplinar, com vistas a bem delimitá-lo dentro do espaço jurídico que lhe é próprio. Viu-se que o poder disciplinar não é algo exclusivo da esfera pública, tratando-se de poder ínsito a qualquer grupamento social, mas que, por ter o Estado como parte, acaba por receber os influxos do regime jurídico público, tal qual acontece com toda e qualquer manifestação de vontade estatal. Não obstante, não significa necessariamente que precise assumir os mesmos princípios da seara penal, podendo se exercido sob influência do direito administrativo. Ademais, observou-se os instrumentos de exercício desse poder, estabelecidos a partir dos sistemas hierárquico, semijurisdicional e jurisdicional, cada qual suas vantagens e dificuldades. Delimitado o objeto, direcionou-se a pesquisa para o exame do modelo disciplinar utilizado em Portugal, Singapura e Brasil, de maneira a se perquirir como este foi efetivamente implementado em cada jurisdição. O objetivo foi examinar como a questão disciplinar era tratada no direito comparado, avaliando a existência de possibilidades para a legislação brasileira. A seguir, foram levantados os dados oficiais acerca do desempenho da atividade disciplinar brasileira. Nessa tarefa, observou-se que essa atividade tem sido pouco utilizada, apresentando baixos índices de instaurações de processos; alta delonga no seu exercício, com especial lentidão nas fases de instrução e de julgamento; e elevado índice de prescrições de sanções leves. Assim, com fundamento nesses pontos de asfixia, e de posse dos substratos teóricos e práticos, construiu-se uma proposta de melhoria de sua estrutura que não implicasse um completo desmoronamento de sua base tradicional, aproveitando-se os pontos fortes e o redirecionando às melhoras técnicas internacionais.

Palavras-chave: direito disciplinar, regime jurídico disciplinar, poder disciplinar; direito administrativo disciplinar, processo administrativo disciplinar, procedimentos disciplinares, ação disciplinar.

Abstract

This work seeks to raise contributions to the reformulation of the disciplinary legal regime contained in Brazilian Law 8,112/90. To this end, research was directed under two pillars: theoretical and practical. As for the first, there was a bibliographic survey of the functions that refer to the foundation, legal nature and object of disciplinary power, with a view to well delimiting it within its own legal space. It was seen that disciplinary power is not something exclusive to the public sphere, being a power inherent to any social group, but that, having the State as part, it ends up receiving the inflows of the public legal regime, as it happens with any and all manifestations of state will. However, it does not necessarily mean that it needs to assume the same principles as the criminal law, but that it can be exercised under the influence of administrative law. In addition, the instruments for exercising this power were observed, established from hierarchical, semi-juridical and jurisdictional systems, each with its advantages and difficulties. Once the object was delimited, the research was directed to examine the disciplinary model used in Portugal, Singapore and Brazil, in order to investigate how it was implemented in each jurisdiction. The objective was to examine how the disciplinary issue was treated in comparative law, evaluating which possibilities existed for Brazilian legislation. Next, the official data about the performance of the Brazilian disciplinary activity were collected. After this task, it was observed that this activity has been little used, with lower rates of process initiation; high delay in their exercise, with special slowness in the instruction and judgment phases; and high index of leaf prescriptions. Thus, based on these asphyxiation points, and having the theoretical and practical substrates, a proposal was made to improve its structure, in a way that it would not imply a complete collapse of its traditional base, taking advantage of its strengths and redirecting it to improvements based on international techniques.

Keywords: disciplinary law, disciplinary legal regime, disciplinary power; disciplinary administrative law, disciplinary administrative procedure, disciplinary procedures, disciplinary action.

Lista de abreviaturas

Absol.	Absolvição
AC	Acórdão
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Adv.	Advertência
CF/88	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
Cfr.	Confronte
CGU	Controladoria-Geral da União
CRS	Constituição da República de Singapura
Exp.	Expulsivas
Indiciam.	Indiciamento
IN	Instrução Normativa
Julgam.	Julgamento
LTFP	Lei Geral do Trabalho Em Funções Públicas
MS	Mandado de Segurança
ONU	Organização das Nações Unidas
Presc.	Prescrição
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PSC	<i>Public Service Commission</i>
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
Serv.	Servidores
SIND	Sindicância
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
Susp.	Suspensão
Tx.	Taxa
TC	Tribunal Constitucional
TCAS	Tribunal Central Administrativo Sul

Índice

Resumo	2
Abstract.....	3
Lista de abreviaturas	4
Índice.....	5
Introdução	6
I. Noções fundamentais de direito disciplinar na relação de emprego público.	10
1.1 Do fundamento.	10
1.2 Da natureza jurídica.	13
1.3 Do conceito e seus elementos.	16
1.3.1 Dos sujeitos: hierarquia e limites.....	16
1.3.2 Da finalidade: vetores ético-profissionais.	19
1.3.3 Do motivo: o ilícito funcional.	20
1.3.4 Do objeto: as sanções	22
1.4 Dos sistemas de responsabilização disciplinar.....	24
1.4.1 Do sistema hierárquico.....	24
1.4.2 Do sistema semijurisdicionado.....	25
1.4.3 Do sistema jurisdicionado.....	26
II. Dos modelos de regime jurídico disciplinar.	28
2.1 Do modelo português.	28
2.2 Do modelo singapuriano.....	35
2.3 Do modelo brasileiro.....	40
III. Das perspectivas e sugestões de alteração à legislação brasileira	44
3.1 Do desempenho apuratório: quais gargalos?	44
3.2 Por uma revisão do regime disciplinar: contributos provindos da teoria geral e da prática internacional.	47
3.2.1 Dos ilícitos e das sanções: o que falta?	47
3.2.2 Do sistema de responsabilização: como apurar?	53
Conclusão.....	60
Bibliografia	62

Introdução

A partir de 2005, observa-se uma alavancagem marcante no que toca a efetividade e desempenho da atividade disciplinar conduzida pelos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal brasileira. Tal se deu com a publicação do Decreto nº 5.480/2005, que, ao instituir o chamado Sistema¹ Federal de Correição, promoveu uma mudança paradigmática do modo como a atividade era vista, e compreendida, pelos agentes públicos e profissionalizou consideravelmente o exercício dessa competência no seio da máquina pública.

Com a criação do Sistema Federal de Correição, atribuiu-se à Controladoria-Geral da União – CGU, instituição da qual tenho orgulho de pertencer e de trabalhar, a função específica de órgão central e se iniciou um processo de maturação e difusão da atividade disciplinar, aumentando a preocupação e a relevância dessa tarefa dentro do quadro geral das atividades estatais.

Ocorre que a CGU, visando aprimorar o arcabouço normativo disciplinar, tem promovido discussões no sentido de alterar o regime de responsabilização disciplinar a nível federal, incorporando práticas que o tornem mais eficiente e moderno.

Essa preocupação adquiriu contornos ainda mais prementes ao se constatar que a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – da qual o Brasil é hoje um dos signatários e a CGU o órgão responsável pela condução das políticas públicas necessárias a sua implementação na ordem jurídica brasileira – consignou expressamente a importância da existência de um quadro legal voltado a apuração de ilícitos disciplinares, ao estatuir, em seu artigo 8º, item 6, que “cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, medidas disciplinares ou de outra índole contra todo funcionário público que transgrida os códigos ou normas estabelecidos em conformidade com o presente Artigo”.

Nesse cenário, resta reconhecer que o objetivo do presente estudo é justamente avaliar um aspecto (ou um fragmento) específico de um conjunto maior de

¹ Quando se fala em Sistema, remete-se, na forma do conceito contido no art. 30 do Decreto-Lei brasileiro nº 200/1967, a um conjunto de atividades auxiliares da Administração Pública, isto é, atividades-meio ou instrumentais às atividades-fim (como recursos humanos, auditoria, contabilidade e outras) que, por estarem presentes à multitude dos órgãos e entidades públicas, faz-se interessante que sejam coordenadas e supervisionadas de forma centralizada a fim de que sejam operacionalizadas de maneira uniforme.

políticas públicas voltadas a tal desiderato, qual seja: perscrutar se o paradigma legal atual no que toca ao processo de responsabilização administrativa de servidores públicos é apropriado para os fins de reprimir comportamentos ilícitos cometidos no seio da Administração Pública e quais melhoramentos ou alterações seriam necessários para melhor alcance desses fins com base na prática internacional.

Objetivamente, pode-se direcionar este trabalho ao atendimento do seguinte questionamento: Como a atividade disciplinar vem sendo desenvolvida em outras nações e quais contributos o direito administrativo disciplinar brasileiro pode absorver, ou incorporar, a partir da observação de outras legislações?

Há, portanto, um objetivo bastante prático e oportuno a esse estudo, voltado a apresentar contributos a nível não só de teoria do poder disciplinar mas também de como este é efetivamente exercido em outras jurisdições.

Registre-se que este estudo não visa analisar como o poder disciplinar se manifesta em todo o Direito Administrativo, ou sobre toda e qualquer função pública. Objetivo dessa envergadura seria missão demasiada extensa e complexa, já que existem determinadas relações jurídicas encetadas entre indivíduos e o Poder Público que exigiriam o exame de peculiaridades que não contribuem ao objetivo aqui visado. Dessarte, o foco do estudo é o poder disciplinar que incide sobre os servidores (ou funcionários, na acepção mais comum em Portugal) civis do Estado, agentes sujeitos, no Brasil, ao chamado Regime Jurídico Único, ou regime estatutário², hoje contido na Lei nº 8.112/1990.

Para a realização dessa tarefa, este trabalho avançará sobre três macrotemas, aglutinados em capítulos, de modo a permitir um progressivo avanço sobre os pressupostos necessários às propostas sustentadas por final.

No primeiro capítulo, que será dedicado à definição do poder disciplinar, serão analisados o seu conceito, características, fundamento e natureza jurídica. Buscar-se-á compreender o que é tal fenómeno, de onde ele surge e o porquê que existe, investigando-o nos aspectos que interessa ao Direito. No segundo capítulo, será efetuada uma análise comparativa entre duas ordens jurídicas com a brasileira, com o objetivo de avaliar como o

² Para fins do presente trabalho serão utilizadas indistintamente as expressões “regime jurídico estatutário” e “relação jurídica de emprego público”, embora, no Brasil, o termo emprego público se refira especificamente às relações entabuladas entre uma empresa estatal e seus funcionários, já que nesse situação há a incidência do regime laboral, ou trabalhista. Ademais, será ainda evitado o uso do termo cargo público, uma vez que possui conotações distintas no direito português e brasileiro.

regime disciplinar, analisando em seus aspectos teóricos no primeiro capítulo, foi estruturado em diferentes jurisdições. Por fim, no terceiro capítulo, os dados acerca da atividade disciplinar no Brasil será apresentada, de modo a se perscrutar quais soluções, a partir dos dados teóricos e práticos, seriam viáveis para seu enfrentamento sem que se desviasse dos primados sob os quais se sustentam o ordenamento jurídico brasileiro.

Quanto à metodologia utilizada, a presente Dissertação terá por base uma pesquisa bibliográfica e documental atrelada a uma análise comparativa.

Dessarte, enquanto no primeiro capítulo serão focados aspectos teóricos que rondam a questão do exercício do poder disciplinar no seio da Administração Pública, circunstância que atrai a necessidade de levantamento dos conceitos e das discussões doutrinárias já encetadas nesse campo, o segundo capítulo já é focado na descrição de diferentes modelos de apuração disciplinar, cenário que demanda o exame de textos legais e o uso do método comparativo. Ao final, no capítulo que encerra esta Dissertação, será efetuado, com base nos pontos de estrangulamento no exercício do poder disciplinar, quais soluções, seja na teoria seja na prática, poderiam ser implementadas para fazer-lhes frente e aprimorar a legislação brasileira.

Ainda quanto aos regimes disciplinares analisados, cabe um adendo para se esclarecer que se operará uma descrição da sua estrutura e elementos que importam ao objetivo dessa pesquisa, deixando-se de lado a análise dos fundamentos teóricos que especificamente os sustentem ou mesmo a evolução legal pela qual passaram até a chegada ao seu estágio atual. Evita-se, assim, digressões pouco relevantes ao confronto dogmático a que se visa ou mesmo a perda de foco com remissões ou discussões de cariz particular a cada sistema jurídico.

Tal é importante ressaltar porque os modelos disciplinares que serão retratados têm por alicerce suas próprias regras de direito administrativo, com as particularidades que inevitavelmente daí advém.

O primeiro país selecionado foi, como não se poderia deixar de ser, a nação onde essa pesquisa é realizada, qual seja, Portugal, local cujas raízes históricas e culturais com o Brasil não necessitam ser ressaltadas e cujos ordenamentos jurídicos atuais beberam, primordialmente, de mesmas fontes normativas.

Para a segunda nação examinada, elegeu-se um *ranking* internacional que pudesse servir de indicação das nações que estivessem apresentando boas posições em

relação ao combate à corrupção e, logo, poderiam servir de exemplo e objeto de análise específica no que toca ao modo como enfrentam, administrativamente, desvios de conduta perpetrados por seus agentes. Nesse cenário, o *ranking* escolhido para esse intuito foi o Índice de Percepção da Corrupção – IPC, gerido e divulgado anualmente pela organização não-governamental Transparência Internacional³, já que representa hoje ferramenta mais conhecida e utilizada de medição da corrupção em pesquisas científicas.

Isto posto, verifica-se que no indicador IPC referente ao ano de 2019, consta no top 5 do *ranking* os seguintes países, nessa ordem: Dinamarca, Nova Zelândia, Finlândia, Singapura e Suécia. Aplicando-se um corte metodológico relativos à língua, de modo a se restringir a países que professassem o idioma português, inglês ou espanhol, possibilitando o acesso direto a sua legislação nacional sem necessidade de traduções ou terceiros interpostos, restaram ou Nova Zelândia ou Singapura para escolha.

Entretanto, observou-se que a Nova Zelândia não utiliza um modelo disciplinar público, sendo as disputas disciplinares resolvidas pelas regras do regime laboral⁴. Por conseguinte, entendeu-se mais apropriado optar pela análise do modelo de Singapura, que possui um modelo disciplinar administrativo próprio aos funcionários públicos.

Eleita a segunda nação para exame, fez-se necessário a adoção de um ponto de partida para o levantamento das normas aplicáveis à questão disciplinar e, para tal, utilizou-se como referencial justamente os relatórios de monitoramento de implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, tendo em vista que contém as informações prestadas pelos próprios países acerca das normas legais em vigor que versem sobre regime disciplinar incidente sobre seus funcionários.

Reputou-se, assim, uma via segura de obtenção das linhas gerais de como funciona tal atividade em cada ordem jurídica pesquisada.

³ O acesso ao *ranking* do IPC, com respectivo relatório e planilha de dados, pode ser obtido no sítio <https://transparenciainternacional.org.br/home/ranking>.

⁴ Com efeito, o *State Service Act 1988*, que regula o funcionamento do serviço público civil possui pouquíssimas disposições relacionadas a temática disciplinar, dispondo apenas a *Sector 57* que o *Commissioner*, espécie de chefe geral do serviço público, detém autoridade para estabelecer padrões mínimos de integridade e normas de conduta a serem aplicáveis a Administração Pública, determinada entidade ou mesmo um grupo de funcionários.

I. Noções fundamentais de direito disciplinar na relação de emprego público.

I.1 Do fundamento.

A disciplina é um fenômeno natural que decorre do imperativo de ordem que qualquer agrupamento humano minimamente organizado necessita, corporificando um conjunto de regras a serem seguidas pelos seus membros sob pena da aplicação de sanções àqueles que as descumpram. Em todas as comunidades, em quaisquer associações ou organismos colegiados, existe, indeclinavelmente, uma ordem controlada pela disciplina, sem a qual não haveriam coesão, harmonia, respeito, responsabilidade, execução de tarefas e encargos, trabalho útil e coordenado⁵.

A disciplina é sempre relacional, resultando do fato de haver, de um lado, um sujeito sobre quem impende respeitá-la e, do outro, existir o sujeito que pretende a sua observância. Contudo, não implica necessariamente uma subordinação jurídica, ou hierárquica, entre tais sujeitos⁶.

Por exemplo, às organizações profissionais cumpre velar pelos valores éticos que incidem sobre a profissão regulamentada, exercendo, geralmente por força de lei, poder disciplinar sobre seus membros, mas tal não implica a existência de subordinação ou hierarquia entre a organização e tais profissionais. Do mesmo modo, nos estabelecimentos educacionais tampouco há hierarquia entre professores e estudantes, mas sem dúvidas que o estabelecimento possui diretrizes a serem respeitadas por todos, com vistas a manutenção da ordem na instituição em si e possibilitar o normal desempenho, sem incidentes, da missão de instrução a seu cargo. Em ambos os casos, há em verdade uma necessidade anterior de ordem que justifica a presença da faculdade de disciplina para aqueles responsáveis pela sua manutenção.

A disciplina não se trata de um fenômeno exclusivo da seara pública, sendo evidente que múltiplas são as relações em que se reconhece a existência de uma ordem de

⁵ DUARTE, José. **O poder disciplinar**. Revista de direito administrativo, v.50, 1957, p. 18.

⁶ NEVES, Ana Fernanda. **O direito disciplinar da função pública**. Vol. I. Dissertação de doutoramento ciências jurídico-políticas. Lisboa (Portugal): Universidade de Lisboa, 2007, p. 11.

condutas a serem seguidas ou proibidas – seja de base legal seja por mera compulsão contratual – cuja fiscalização do seu cumprimento é deferida a um indivíduo ou estrutura para fins de salvaguardá-la.

Por tal razão que a disciplina pode ser observada sob um aspecto objetivo, como o conjunto de normas que num dado grupo social asseguram a sua coesão e a realização dos seus fins, ou sob um aspecto subjetivo, como os deveres a que estão sujeitos cada um dos membros de certo grupo social nas suas relações com o próprio grupo e com os outros membros⁷.

Sob o primeiro aspecto dá-se relevo ao que se denomina Direito Disciplinar, enquanto sob o segundo há o enfoque nos polos em que este se desenvolve: de um lado, como sujeito ativo, o titular do chamado poder disciplinar e, de outro, como sujeito passivo, o responsável disciplinarmente. O descumprimento da disciplina ocasiona a infração, que é o fato jurídico desencadeador dessa relação, deferindo-se ao sujeito ativo a capacidade de inflingir uma sanção ao responsável disciplinarmente.⁸ Ou, como bem explica Ana Neves, “o poder disciplinar é o poder de ‘actuar’ a disciplina”⁹.

Dentro da esfera pública, uma das relações em que mais se sobreleva a questão da disciplina é a que trata do relacionamento estabelecido entre o Estado e seus funcionários, isto é, aquela definida como relação jurídica de emprego público¹⁰.

Nesse cenário, tema de profundo debate – com visões das mais variadas – é aquele acerca do fundamento do poder disciplinar, isto é, de onde ele surge ou se sustenta e, por conseguinte, como se legitima a faculdade do Estado de impor sanções aos seus funcionários. Isso porque, por mais que se identifique a disciplina como pressuposto de qualquer organização, há de se reconhecer que esta não se sustenta sobre os mesmos pilares, não parecendo decorrer dos mesmos porquês.

⁷ CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**, tomo 2. Coimbra: Almedina, 10ª ed., 1999, p. 800.

⁸ OLIVEIRA, Paulo Vitor Barbosa de. **O poder disciplinar militar e relação especial de poder: o controle interno-explicito das forças de segurança de natureza militar luso-brasileiras**. Dissertação de mestrado em ciências jurídico-políticas. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2019, p. 16.

⁹ NEVES, Ana Fernanda. **O direito disciplinar da função pública**. Vol. II. Dissertação de doutoramento ciências jurídico-políticas. Lisboa (Portugal): Universidade de Lisboa, 2007, p. 12.

¹⁰ Sobre a relação jurídica de emprego público, Paulo Veiga e Moura a define como “um vínculo complexo pelo qual um dos sujeitos se obriga a desempenhar, de forma profissionalizada e sob a autoridade e direcção da Administração Pública, funções próprias e permanentes da pessoa colectiva com a qual se relaciona, mediante contrapartidas de natureza pecuniária e social e o reconhecimento de direitos associados a uma maior estabilidade de emprego” (MOURA, Paulo Veiga e. **Função Pública: Regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes**, vol. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 2ª ed., 2001, p. 58).

Quando se trata da relação de emprego público, três correntes buscam explicar de onde se fundamenta o poder disciplinar¹¹.

A primeira identifica o poder disciplinar com aquele mesmo que compete ao Estado na sua função punitiva, de repressão penal. Entende que não há fundamento distinto entre uma e outra, ambas decorreriam da própria soberania estatal e seriam análogas, havendo no máximo uma gradação qualitativa, reservando-se os crimes para as condutas mais sérias e a infração disciplinar para as mais leves.

A segunda, de matiz civilista, baseia-se na ideia de que haveria maior analogia entre o poder disciplinar e as relações contratuais de direito privado, na qual cada parte tem contra a outra uma ação para exigir o cumprimento da obrigação, consistindo a ação disciplinar uma espécie de substituto da ação de execução de contrato. Nessa visão, a relação entre a Administração e seus funcionários seria análoga àqueles relações contratuais de direito privado.

Por fim, terceira corrente, embora apresente sinuosas divergências conforme cada autor¹², entende que o poder disciplinar, de modo geral, decorre de uma relação de autoridade que, na esfera pública, expressa-se por uma especial relação de sujeição¹³ encetada entre a Administração Pública e o funcionário, regulada, como não poderia deixar de ser, pelo direito administrativo. Busca, assim, fundamento no fato de haver necessidade de se assegurar o bom funcionamento do serviço público.

Em verdade, o que se observa é que àquele dever de obediência a regras e normas de conduta, cabível a qualquer que se insira dentro de uma organização, acaba por receber a influência da natureza jurídica da função pública. Se de um lado esse fenômeno não se confunde com o poder punitivo penal, tampouco pode ser desenvolvido da mesma

¹¹ Sobre o trecho a seguir, cfr. DUARTE, José. *op. cit.*, p. 18 e ss;.

¹² Sobre as visões particulares de Otto Mayer, Jellinek, Santo Romano, Cino Vita e outros autores acerca do tema, cfr. Cfr. BARROS JUNIOR, Carlos S. de. **Do poder disciplinar na Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 10 e ss; CAVANCANTI, Temístocles Brandão. **Direito e Processo Disciplinar**. Rio de Janeiro: FGV, 1961, p. 105 e ss; CAETANO, Marcello. **Do poder disciplinar no direito administrativo português**. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1932, p. 26 e ss.

¹³ A relação especial de sujeição é uma figura jurídica que buscava estabelecer uma diferença de tratamento conforme o vínculo estabelecido com a Administração, diferenciando a relação desta com os cidadãos em geral ou com alguns indivíduos lhe estariam especialmente sujeitos, como os estudantes, as forças armadas, os detidos, entre outros. A razão de ser original da figura era afastar a aplicabilidade do princípio da legalidade sobre a segunda relação, de modo dar autonomia à Administração para reger tais relações sem a participação do legislativo. Há grande discussão para saber se hoje está, ou não, superada. Sobre isso, cfr. MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**. Coleção Temas de Direito Administrativo, Vol. 17. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 158 e ss.

forma que nas relações privadas. A disciplina aqui, já que exercida no seio da máquina estatal, acaba por receber os influxos próprios do regime jurídico administrativo, o qual lhe imputa características específicas e lhe confina dentro dos limites em que pode atuar o Estado.

1.2 Da natureza jurídica.

Há de se ressaltar que o fundamento do poder disciplinar não se confunde com a temática de sua natureza jurídica. Isso por que, quando analisada no seio do Estado, a sanção disciplinar prontamente traz à tona outras potestades sancionatórias a cargo deste, impondo àquele que a examina perquirir se se trata do mesmo fenômeno ou expressões diversas de exercício da autoridade estatal. Imperioso torna-se averiguar o poder disciplinar quando em confronto com o poder punitivo penal, identificando se detém uma identidade com este ou assume natureza jurídica distinta.

Uma primeira corrente – penalista – propõe uma identidade substancial entre a repressão penal e disciplinar¹⁴. Argumentam que, uma vez que o Poder Público, com fundamento na sua autoridade soberana, é legitimado à defesa da ordem social a partir da cominação de penas àqueles que desrespeitem certos interesses essenciais da sociedade corporificados em crimes, decorre daí também a possibilidade de cominar sanções em um círculo mais restrito, correspondente aos seus funcionários. Tanto no poder punitivo penal quanto no poder disciplinar seriam “processos de repressão do ilícito jurídico, mediante a aplicação de penas” ou “uma repressão penal que se atuaria por meio de atos administrativos”.

A diferença seria apenas (i) quanto ao domínio de aplicação, sendo o direito penal voltado à tutela da ordem jurídica geral e o disciplinar, à ordem jurídica restrita de âmbito interno da Administração; (ii) quanto ao grau, correspondendo as sanções mais graves de domínio do direito penal e as mais leves ao disciplinar; e (iii) quanto a instituição sancionadora, já que o direito penal é atribuído às autoridades jurisdicionais e o disciplinar às administrativas. De todo modo, o poder disciplinar seria parte do direito penal e nele lhe

¹⁴ Sobre o trecho a seguir, cfr. BARROS JUNIOR, Carlos S. de. *op. cit.* p. 12.

retiraria fundamento. Por conseguinte, entende essa corrente que toda a base principiologicamente penal deve ter correspondência na repressão disciplinar.

A segunda corrente – administrativista – considera que as sanções disciplinares têm uma identidade própria que as aparta da repressão penal. Os adeptos dessa visão assentam que, diferentemente do poder punitivo geral do Estado, o poder disciplinar advém de uma relação especial de poder existente entre a Administração e certas categorias de pessoas que estão ligadas a um dever, atribuindo à administração um poder de punir próprio, de natureza administrativa, não penal. Como consequência, não precisa seguir os mesmos princípios incidentes sobre *ius puniendi* geral do Estado e assumir contornos autônomos, que não precisariam coincidir com aqueles ou mesmo com estes entrar em conflito¹⁵.

Como exemplo, Carlos Barros, analisando os ordenamentos de sua época, apontava que o regime sancionador disciplinar tendia (i) a não adotar a tipicidade como pressuposto do ilícito disciplinar, podendo adotar formas mais elásticas à configuração do fato ilícito, bem como não conectava a sanção legal a qualquer infração específica, deixando à autoridade o juízo quanto a medida adequada ao caso; (ii) a ser aplicado de forma cumulativa com a sanção penal, algo que não seria possível caso partilhassem da mesma identidade, tendo em vista que tal configuraria *bis in idem*; (iii) a adotar prazos prescricionais distintos daqueles previstos na esfera penal, o que apontaria a independência de ambas as responsabilidades¹⁶; e (iv) concedia ampla margem discricionária à Administração Pública na decisão quando a instauração, enquadramento e punição do funcionário.¹⁷

Quando se observa mais atentamente o confronto entre as visões, percebe-se que a posição penalista não reconhece justificativas plausíveis a existência na área disciplinar de fundamentos principiologicamente diversos daqueles dados à penal. Tendo em vista que em ambos há o Estado exercendo poder sancionatório sob um indivíduo, as mesmas razões de justiça que motivaram o estabelecimento dos princípios penais também devem ser reconhecidas à área disciplinar.

¹⁵ FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública: Lei 58/2008: doutrina – Jurisprudência**. Alfovelos: Petrony, 2011, p. 28.

¹⁶ Embora inadmissível atualmente, já se chegou a defender que o exercício do poder disciplinar não estaria sujeito a prazos prescricionais, conforme se observa nesse excerto de José Duarte: “a ação disciplinar, segundo é corrente na doutrina, é imprescritível, porque, em geral, está subordinada a um critério de oportunidade e conveniência, ou decorre do próprio imperativo legal” (DUARTE, José. *op. cit.*, p. 26).

¹⁷ BARROS JUNIOR, Carlos S. de. *op. cit.*, p. 15-20.

Não há uma rejeição a que a temática disciplinar seja conduzida pela própria Administração, mas há a concepção de que, por ser o Estado a atuar coercitivamente, não há fundamento a afastar as conquistas obtidas na esfera criminal.^{18 19}

Ao reverso, a visão administrativa entende que deve ser concedido uma margem de maior liberdade à Administração para lidar com a questão disciplinar, uma vez que tanto o fundamento desta atuação quanto o liame mais estreito que conecta o funcionário ao Estado justificam a sua funcionalização com base nos pressupostos próprios da função administrativa. Os princípios que nortearia a atuação Estado/cidadão não precisaria ser os mesmos daquele entre Estado/funcionário, até por que, nessa segunda, envolve interesses profissionais e não da sociedade como um todo.

A sustentar tal posicionamento, essa corrente adota uma postura mais dogmática e pragmática: observa as distinções que efetivamente existem nos ordenamentos jurídicos em relação a atividade sancionadora do Estado.

Em verdade, o que se observa é que, por mais que se reconheça que o poder disciplinar possui natureza administrativa, é franco o movimento de incidência de diversos princípios garantísticos da seara penal ao direito disciplinar, havendo uma aproximação entre ambos, como se vê na ideia de tipicidade na definição dos ilícitos e da legalidade na previsão de sanções, da garantia ao contraditório e da ampla defesa, ad necessidade de motivação objetiva do ato sancionatório, do respeito aos primados da razoabilidade e proporcionalidade na definição da sanção cabível, entre outros²⁰.

¹⁸ É o que afirmam Sandro Delzan e Paulo Carmona, ao mencionarem que “se o direito penal e o direito disciplinar perfazem sub-ramos de um direito punitivo maior e geral do Estado, suas teorias de base necessariamente se comunicam, para atrair a incidência de direitos fundamentais de garantia aos acusados e processados, mormente quanto aos institutos já desenvolvidos em sede de direito penal, como ramo punitivo estatal por excelência (DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **A “atividade-ação” punitivo-disciplinar: interatividade e complexidade entre ato, procedimento e processo administrativo.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 6, n. 2, out/2016, p. 29).

¹⁹ Marcello Caetano indica inclusive retoricamente como é a indagação dos que perfilham essa posição: não seria o direito disciplinar senão um direito penal que, por circunstâncias de mera oportunidade ou tradição burocrática, não estivesse ainda jurisdicionalizado? (CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1932, p. 41).

²⁰ Nessa linha, cfr. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 8ª ed., 2006, p. 442; FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2007, 2ª ed., p. 195. Defendendo a incidência dos princípios penais sobre o procedimento disciplinar no direito português, cfr. DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Enquadramento do procedimento disciplinar na ordem jurídica portuguesa.** Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. 73, 1997, p. 188-191.

1.3 Do conceito e seus elementos.

Marcello Caetano definia o poder disciplinar público como a possibilidade de aplicar sanções corretivas aos agentes que pelo seu procedimento embarçarem ou de qualquer modo prejudiquem o perfeito funcionamento dos serviços²¹. Carlos Fraga já o conceitua como aquele existente na organização com vistas a preservar a sua ordem interna, constituindo infração disciplinar a violação dessa disciplina e penas disciplinares as penas aplicáveis em razão dessa violação²². De outro lado, Diógenes Gasparini conceitua o poder disciplinar como o poder-dever da Administração Pública de controlar a conduta de seus servidores e responsabilizá-los com a punição pelas violações funcionais cometidas²³.

Particularmente, prefiro destrinchar um pouco tais conceitos, trazendo a lume os caracteres centrais que constituem o poder disciplinar a partir da especificação e densificação dos elementos que o compõem, de maneira a que seja possível encontrar, desde logo, aquilo que o caracteriza em todos os elementos relevantes. Dessa forma, conceituo o poder disciplinar como: o poder imposto aos superiores hierárquicos de punir condutas, sejam comissivas sejam omissivas, perpetrados por aqueles sob sua vigilância que, no âmbito da função pública ou em razão dela, violem deveres ou desviem das regras de conduta existentes no órgão ou entidade que importem para o seu adequado e normal funcionamento. Há aqui, em verdade, os elementos que compõem o poder disciplinar, que podem ser segmentados quanto: (i) aos sujeitos; (ii) à finalidade; (iii) ao motivo; e (iv) ao objeto, todos a seguir analisados pontualmente.

1.3.1 Dos sujeitos: hierarquia e limites.

A hierarquia é o mecanismo próprio de organização administrativa, sendo esta entendida como um modelo de organização vertical a partir da qual se estabelece um vínculo jurídico entre uma pluralidade de órgãos da mesma pessoa jurídica e se confere a um deles a competência para dispor da vontade decisória de todos os restantes órgãos, que lhe ficam adstritos e lhe devem obediência²⁴. Em outras palavras, a hierarquia consiste na

²¹ CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1932, p. 4.

²² FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *op. cit.*, p. 19.

²³ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 5ª Ed., 2000, p. 204.

²⁴ RIBEIRO, Vinício A. P. **Estatuto disciplinar dos funcionários públicos comentado**. Coimbra: Coimbra Ed., 3ª ed., 2006, p. 88.

subordinação de um funcionário ou agente de categoria inferior relativamente a outro de categoria superior dentro do mesmo serviço, estando, logo, associada à ideia de que o trabalhador detém um dever de cumprir as ordens do superior²⁵. Da hierarquia administrativa surge justamente o chamado poder hierárquico, um dos poderes administrativos.

Do poder hierárquico decorrem diversos efeitos, como o de direção das atividades dos agentes subalternos, de inspeção da conduta destes frente às normas ou orientações exaradas, de superintendência dos atos para fins de revisão daqueles maculados com vício de legalidade.²⁶ Dentre estes efeitos, já é algo como tradicional se referir ao poder disciplinar como decorrente do poder hierárquico, apontando-o este como mecanismo de salvaguarda daquele, ou como meio de dar guarida e coercibilidade às ordens e instruções a serem cumpridas pelos agentes subalternos. Em termos fortes, fala-se que “a responsabilidade disciplinar constitui o cimento da hierarquia”²⁷.

Creio, contudo, ser exagerado.

É certo que o poder disciplinar serve como instrumento de endosso da autoridade pública, permitindo que atos de insubordinação sejam devidamente punidos e desestimulados, justamente com o fito de assegurar aquele funcionamento adequado dos serviços públicos. Ocorre que isso não significa que um decorre do outro. Mesmo que não houvesse hierarquia, ainda assim haveria o poder disciplinar.

Conforme mencionado alhures, o poder disciplinar tem fundamento na necessidade de manutenção do funcionamento da máquina pública, mas isso não se confunde com hierarquia administrativa, já que no Direito Administrativo em geral é possível a manifestação do poder disciplinar de maneira desvinculada da noção de hierarquia. Mais acertado assim é incluir como traço fundamental da hierarquia o poder de direção e orientação, distinguindo-se esta da disciplina por não lhe haver o caráter punitivo, isto é, “por não ter por fim infligir uma pena”²⁸.

Ocorre apenas que, quando se está diante de uma relação de natureza estatutária (ou de emprego público) “o exercício do poder disciplinar, em razão da

²⁵ HENRIQUE, M. Leal. **Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças**. Lisboa: Rei dos Livros, 5ª ed., 2007, p. 29.

²⁶ Sobre os efeitos do poder hierárquico, cfr. HENRIQUE, M. Leal. *op. cit.*, p. 30-31; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *op. cit.*, p. 144.

²⁷ BLANC, Manuela *et al.* **Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas anotado**. Lisboa: Rei dos Livros, 2009, p. 29.

²⁸ BARROS JUNIOR, Carlos S. de. *op. cit.*, p. 60.

competência para a ação disciplinar e para a aplicação de sanções, pressupõe a existência de uma relação de hierarquia”²⁹. É pela hierarquia que se observa os dois polos da relação de disciplina: (i) o sujeito responsável pela identificação e sancionamento do ilícito disciplinar – detentor do poder disciplinar; e (ii) aquele sujeito à ação disciplinar – ao qual incide a responsabilidade disciplinar³⁰.

Não significa, contudo, que se trata de algo voltado exclusivamente a assegurar o poder hierárquico e que dele decorra, implica apenas que o “poder disciplinar, o qual compete ao empregador público, surge assim como poder de resposta enquanto forma de agir contra infrações de deveres legalmente impostos”.³¹ O superior hierárquico não cria ou estabelece as regras de disciplina, mas age para que elas sejam observadas. Os deveres profissionais decorrem dos textos legais ou dos regulamentos. A disciplina nasce, precisamente, desse dever de conformar-se com a vontade da lei e as exigências do serviço público³². É importante esclarecer isso a fim de se constatar que o poder disciplinar, embora normalmente disposto às autoridades superiores, não precisa estar completamente atrelado à hierarquia administrativa, podendo ser destacada, no todo ou em parte, para exercício fora dessa estrutura, sem que isso se infirme de qualquer forma a sua legitimidade.³³

No outro polo da hierarquia há a responsabilidade disciplinar, que recai sobre o funcionário submetido à relação de emprego público. Inerente à repressão disciplinar é seu vínculo à função, tanto no tocante ao seu campo de aplicação (só pode atingir servidores), quanto à natureza do motivo que a provoca (falta funcional) e à natureza da sanção (pena disciplinar). Vê-se aqui como a questão da responsabilidade disciplinar atrela-se intimamente com o que se aduz por limites ao poder disciplinar.³⁴

²⁹ HENRIQUE, M. Leal. *op. cit.*, p. 22.

³⁰ DUARTE, José. *op. cit.*, p. 18.

³¹ NEVES, Ana Fernanda. *op. cit.*, Vol. I, p. 12. Parece ser também a visão de Otto Mayer, uma vez que argumenta que o poder do superior hierárquico se desdobra em duas formas distintas: a ordem hierárquica e o poder disciplinar (MAYER, Otto. **Le droit ad. Allemand**. Paris, 1906, nº 51, T. IV, pág. 67 *apud* DUARTE, José. *op. cit.*, p. 13).

³² DUARTE, José. *op. cit.*, p. 13.

³³ Exemplo disso são, no direito brasileiro, as atribuições da Controladoria-Geral da União – CGU. De fato, este Ministério, por força do art. 51, incisos IV, V e VI, da Lei nº 13.844/2019 c/c art. 4º, incisos VIII e XII, do Decreto nº 5.480/2005, pode avocar, quando preenchidos determinados requisitos, procedimentos disciplinares em curso em qualquer órgão, entidade ou mesmo empresa estatal da Administração Pública, passando a ser a autoridade responsável pela sua condução. Logo, há aqui um poder disciplinar desvinculado à noção de hierarquia e, ainda mais interessante, uma competência de avocação também desvinculada do pressuposto hierárquico.

³⁴ Sobre os limites subjetivos, objetivos e temporais, cfr. NEVES, Ana Fernanda. *op. cit.*, Vol. II, p. 274 e ss.

1.3.2 Da finalidade: vetores ético-profissionais.

Quando se fala em finalidade remete-se à indagação acerca do “para quê” algo serve ou para a satisfação de qual tarefa, atividade ou interesse o objeto em referência está direcionado. Há, assim, uma íntima relação entre fins e meios, de modo que o segundo nasce por referência ao primeiro. Logo, quando a questão toca o poder disciplinar difícil tratar da sua finalidade desconectada ao seu fundamento: o poder disciplinar nasce com vistas à proteção do funcionamento regular da Administração Pública. Aqui está também o seu fim.

O poder disciplinar é instrumento de correção e repressão do comportamento irregular do funcionário, haja vista que a eventual manutenção de seu proceder errôneo impactaria negativamente a normalidade do serviço. Ou, como menciona Antônio Alencar, “a existência de regras disciplinares colima prevenir irregularidades no serviço público e preservar os valores e interesses superiores da coletividade confiados à Administração Pública”.

Observa-se, assim, que o poder disciplinar possui fins diversos daqueles perseguidos na seara penal. Nessa área, objetiva-se proteger alguns “valores ético-sociais que o direito seleciona, com o objetivo de assegurar a paz social, e colocar sob sua proteção para que não sejam expostos a perigo de ataque ou lesões efetivas”³⁵. Destina-se, portanto, a assegurar a proteção e harmonia da sociedade, a partir da noção de que o Estado deve manter um mínimo de ordem no agrupamento social como um todo. De outro lado, o poder disciplinar possui um espectro de proteção mais restrito, haja vista que se volta à proteção da correta prestação do serviço público e da relação de confiança que deve existir entre o Estado e seu funcionário. Desse modo, pode-se dizer que o poder disciplinar objetiva a proteção dos valores ético-profissionais, ou ético funcionais, que importam à Administração Pública na sua qualidade de empregadora.³⁶

³⁵ TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos do direito penal**. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 1994, p. 18.

³⁶ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *op. cit.*, p. 133. Não se quer com isso, é claro, dizer que há campos paralelos e isolados entre ambos os regimes sancionatórios, já que é corrente que um ilícito disciplinar pode, ao mesmo tempo, configurar crime. Ou, nas palavras de Marcello Caetano, “enquanto se atende somente aos interesses do serviço permanece-se nos domínios do direito disciplinar; se, porém, houve mais de uma perturbação interna, se forma violadas as normas essenciais da instituição, se se pôs em perigo a existência dela, a permanência do seu caráter, a finalidade da organização verifica-se então um alarme social cuja reação toma a forma de sanções penais” (CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1932, p. 26.)

A finalidade da repressão disciplinar é a necessidade de defesa da coesão e eficiência de certo grupo existente na comunidade política. Já a repressão criminal é assegurar a soberania do Estado na defesa dos interesses essenciais da própria comunidade política e dos seus membros³⁷. Ou, conforme menciona Marina Jalvo, o poder penal pune a “falta de observância de um mínimo ético exigível a uma pessoa pela sociedade”, enquanto o poder disciplinar visa “à observância de um comportamento moral e ético muito superior àquele mínimo e que respeita unicamente aos seus direitos estritamente profissionais”.³⁸

1.3.3 Do motivo: o ilícito funcional.

Ato ilícito é a conduta humana que viola um dever jurídico, isto é, um dever corporificado em norma. A noção de ilícito não é exclusiva do Direito Administrativo, tendo em vista que o comportamento humano contrário a um cânone legal pode aparecer em qualquer segmento do Direito. O status jurídico a que se submete o funcionário público, ao ingressar nos quadros administrativos, sujeita-os ao cumprimento dos deveres necessários ao bom funcionamento dos serviços administrativos e cuja observância é assegurada pelo poder disciplinar. É justamente a violação desses deveres que constituem as faltas disciplinares³⁹.

Para a configuração da infração disciplinar, há de se congregarem e analisar dois vetores: (i) a conduta, comissiva ou omissiva; e (ii) o dever ou a proibição violados⁴⁰.

No que toca à conduta, mais interessante é a questão do *animus* do agente para fins de configuração do ilícito. Isto é, se há no caso a presença de dolo ou culpa no comportamento examinado. Isso porque já houve quem defendesse que a mera *voluntariedade*, caracterizada como “o movimento anímico consciente capaz de produzir efeitos jurídicos”, fosse suficiente para a configuração da infração disciplinar, não havendo necessidade da demonstração de qualquer desses elementos na conduta do infrator. Assim, praticado o fato previsto, dar-se-ia o ilícito disciplinar⁴¹.

³⁷ CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1999, p. 803.

³⁸ MARINA JALVO, Bélen. **El régimen disciplinario de los funcionarios públicos: Fundamentos y regulación sustantiva**. Valladolid: Lex Nova, 3ª ed., 2006, p. 93, nota 114 *apud* NEVES, *op. cit.*, Vol. I, p. 162.

³⁹ BARROS JÚNIOR, Carlos Schmit de. *op. cit.*, p. 67.

⁴⁰ Sobre o trecho a seguir, cfr. CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1999, p. 808.

⁴¹ OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Servidores Públicos**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 41. No mesmo sentido cfr. BARROS JÚNIOR, Carlos Schmit de. *op. cit.*, p. 78, em que pese este autor reconhecer que, às vezes, o tipo disciplinar exige expressamente o elemento doloso para a sua configuração.

Não parece, contudo, ser a melhor visão.

Ora, o ilícito disciplinar possui uma finalidade específica, caracterizada pela defesa de um dos vetores ético-profissionais que guia a disciplina dentro da Administração Pública. A sanção disciplinar, assim, não deve ser encarada como algo mecânico, desvinculado das reais circunstâncias que permeiam o ato infracional, sob pena de instituir a punição pela mera punição, sem se atingir com o ato sancionatório a proteção do bem jurídico a que se volta o tipo disciplinar.

Ademais, na linha do que defende Rafael Munhoz, encarar a mera voluntariedade, sem exame do dolo ou da culpa do agente ao praticar o fato, seria algo que instituir a responsabilidade objetiva na seara disciplinar, bem como desconsiderar por completo o princípio da proporcionalidade e razoabilidade⁴². De todo modo, a análise da questão do dolo e da culpa dependerá bastante do tipo disciplinar em análise, isto é, se o preceito que estatui o ilícito disciplinar expressamente prevê a intenção do funcionário como elemento da sua configuração, no restante dos casos bastará a culpa.

Essa questão dos elementos do tipo acaba por levar a análise do segundo vetor para a configuração do ilícito disciplinar: a análise do dever jurídico violado. E aqui enormes debates se levantam quanto a necessidade de tais deveres estarem justamente materializados em um tipo que apresente, categoricamente, os elementos que compõem a infração ou se, pelo contrário, bastaria a mera indicação do dever, mas sem categorizá-lo em todo o seu conteúdo, deixando para a autoridade a discricionariedade quanto ao juízo acerca do cometimento, ou não, da infração.

A doutrina mais tradicional volta-se a não considerar necessária a tipificação das infrações disciplinares por duas ordens de fatores (i) por entender que a amplitude e diversidade dos fatos que envolvem os deveres incidentes sobre os funcionários desaconselha a tipificação⁴³; e (ii) por encarar o poder disciplinar como de natureza eminentemente discricionária, cabendo a autoridade a valoração da conduta praticada e o prejuízo causado ao serviço para definição da violação ao dever jurídico⁴⁴.

⁴² MELLO, Rafael Munhoz de. **Sanção Administrativa e o Princípio da Culpabilidade**. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25, out/dez 2005, p. 44/45.

⁴³ Marcello Caetano inclusive menciona que os deveres dos funcionários, ainda quando enumerados na legislação, limitam-se comumente a um mero enunciado sem a determinação precisa de todos os comportamentos nele abrangidos, de tal modo que a infração disciplinar poderia ser qualificada como qualquer conduta de um agente que caiba em violação da noção do dever. (CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1999, p. 810).

⁴⁴ Cfr. BARROS JÚNIOR, Carlos Schmit de. *op. cit.*, p. 67; e DUARTE, José. *op. cit.*, p. 25.

De outro lado, segmento da doutrina atual busca rejeitar tal ideia, por diversos argumentos que podem ser condensados nas seguintes linhas: (i) há verdadeira violação ao princípio da reserva da lei, já que se defere à Administração, com verdadeira usurpação de poderes reservados ao legislativo, cláusulas gerais, sem definição material, sob as quais verdadeiramente cria ilícitos; (ii) abre margem a normas com fórmulas abertas e genéricas cuja efetividade dependem de uma decisão livre e arbitrária do titular do poder disciplinar; (iii) permite a punição do funcionário por fatos ou omissões que este não teria condições de antever, deixando largamente ameaçada a sua honra pessoal e profissional; e (iv) não se harmoniza com os direitos fundamentais a segurança jurídica, igualdade e honra, já que permite à autoridade pública o exercício não equânime da potestade disciplinar, permitindo que condutas semelhantes possuam respostas desiguais conforme o destinatário da sanção⁴⁵.

Nessa questão, muitos autores tem seguido um caminho intermédio, segmentando os deveres entre aqueles leves, suscetíveis de sanções mais brandas, daqueles mais graves, que resultam em demissão do serviço público. No primeiro grupo não haveria grandes problemas em o ilícito disciplinar ser corporificado em tipos abertos e com maior grau de discricionariedade ao superior para a sua densificação no caso concreto, enquanto no segundo caso o mesmo não aconteceria.⁴⁶ Tal proceder seria um meio termo, concedendo maior discricionariedade à Administração para atuar em casos mais simples e corriqueiros do dia-a-dia, enquanto conceder ao funcionário uma maior proteção em situações que lhe podem implicar a perda da função pública.

1.3.4 Do objeto: as sanções

As sanções constituem o objeto do poder disciplinar, embora, da mesma forma que o ilícito não é categoria exclusiva do direito administrativo, esta também se faz presente em todas as relações jurídicas, variando apenas conforme o ramo em causa. Traduz-se na consequência jurídica negativa pela realização de comportamento não conforme ao

⁴⁵ Cfr. CARVALHO, António Carlos Alencar. *op. cit.*, p. 345 e ss; FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *op. cit.*, p. 161 e ss.

⁴⁶ COSTA, José Armando da. **Processo administrativo disciplinar: Teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 229-231. É o que menciona Paulo Veiga e Moura quando menciona que a inexistência de tipos rígidos ou definidos com densidade suficiente tem sido a regra geral no direito comparado, encontrando justificativa na busca de eficiência por parte da administração, que seria incompatível com a previsão e enumeração de toda as potenciais formas de violação dos vários deveres por parte dos mais diversos trabalhadores públicos (MOURA, Paulo Veiga e. **Estatuto disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública anotado**. Coimbra: Coimbra Ed., 2^a ed, 2011, p.41-42).

Direito. Visa a sanção disciplinar tanto a correção do infrator, de maneira a que mude ou melhore os seus modos (prevenção especial), quanto a prevenção de novas infrações, pois que se destina a servir de aviso ao próprio sancionado e aos demais funcionários das consequências da violação ao dever (prevenção geral).⁴⁷

As sanções se encontram taxativamente previstas na lei, não podendo ser aplicada aquela estranha ao rol legal, mas goza comumente a autoridade de alargada margem decisória no momento de selecionar a sanção adequada ao caso, uma vez que não é comum os regramentos disciplinares trazerem a sanção correspondente a cada dever violado, salvo o caso das sanções expulsivas que podem assumir uma tipologia mais fechada, conforme dito acima.

De todo modo, mais interessante é a questão da classificação das sanções, isto é, quais são as tipologias que a doutrina identifica de sanções aplicáveis à infração disciplinar.⁴⁸ Há aqui dois tipos: (i) as corretivas, ou de ordem, que buscam “estimular o agente a cumprir melhor os seus deveres ou a ter mais cuidado no cumprimento deles”; e (ii) as expulsivas, que se destinam a “afastar do serviço o agente cuja presença se revelou inconveniente aos seus interesses, dignidade e prestígios”.

Dentro do primeiro tipo – penas corretivas – segmentam-se ainda entre: (i) penas morais, que atingem o funcionário “no seu brio ou no seu amor próprio”, da qual é exemplo a advertência e a repreensão; (ii) as penas pecuniárias, que buscam a privação de vencimentos imposta ao funcionário por certo número de dias, a exemplo da multa ou a suspensão das funções⁴⁹; (iii) penas profissionais, que atingem a carreira profissional ou situação funcional do infrator, como o regresso ou impedimento de ascensão na carreira. Dentro do segundo tipo – penas expulsivas – tem-se (i) a demissão, retirada do funcionário dos quadros administrativos; e (ii) a aposentadoria compulsória, passagem para inatividade caso já tenha adquirido o direito.

⁴⁷ GASPARINI, Diógenes. *op. cit.*, p. 576. Acerca de uma descrição detalhada da finalidade da pena no Direito Penal e sua posterior transposição ao Direito Disciplinar, cfr. FREITAS, Izaías Dantas. **A finalidade da pena no Direito Administrativo Disciplinar**. Revista de Informação Legislativa, ano 36, n. 141, jan/mar, 1999, p. 119-128.

⁴⁸ Sobre o trecho a seguir, cfr. CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1999, p. 820-821.

⁴⁹ Há divergências na classificação da suspensão, havendo uns que a inserem na categoria de penas profissionais, por afastar o funcionário de suas atividades, e outros de penas pecuniárias, devido ao fato de privarem o funcionário dos seus rendimentos. Preferimos a segunda posição (Cfr. BARROS JÚNIOR, Carlos Schmit de. *op. cit.*, p. 127)

1.4 Dos sistemas de responsabilização disciplinar.

Quando se refere a sistemas, ou regimes, de responsabilização disciplinar, remete-se à ideia de como se opera o seu exercício, isto é, de como a ordem jurídica procedimentaliza a maneira específica pela qual o poder disciplinar será manejado pelo seu detentor.

Aqui Marcello Caetano bem aponta uma característica importante: o exercício do poder disciplinar envolve duas faculdades, que nem sempre estarão condensadas na mesma autoridade. De um lado, tem-se a competência para a ação disciplinar, que se traduz na competência de promover a averiguação da infração, ou de instaurar um procedimento disciplinar; de outro, tem-se a competência para aplicar sanções disciplinares, isto é, para decidir quanto a existência, ou não, da infração e qual sanção cabível⁵⁰. O modo como são equacionadas ambas as faculdades resultará em um dos seguintes sistemas: (i) o sistema hierárquico; (ii) o sistema semijurisdicional; e (iii) o sistema jurisdicional, que serão a seguir individualmente tratados.

1.4.1 Do sistema hierárquico.

O sistema hierárquico é reputado pela doutrina como o mais primitivo de exercício da potestade disciplinar, resulta este em condensar no superior hierárquico ambas as competências de ação disciplinar e de aplicação sanção, deixando a este ampla margem de valoração acerca da conduta perpetrada pelo subordinado. Marcello Caetano denomina esse sistema de “poder hierárquico íntegro”⁵¹.

Não faltam críticas a esse sistema. Livia Maria Armentano Zago, por exemplo, entende que “se revela primitivo e arcaico, em face da peculiaridade de nele ficar ao talante exclusivo do chefe da repartição definir a falta funcional, a respectiva apuração e a imposição da reprimenda”⁵². No mesmo sentido se manifesta Antônio Carlos Alencar Carvalho, para quem esse sistema “encerra grande margem ao arbítrio do hierarca superior, o qual exerce o poder disciplinar com uma quase completa soberania de apreciação e

⁵⁰ CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1999, p. 823.

⁵¹ CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1999, p. 823.

⁵² ZAGO, Livia Maria Armentano K. **Processo administrativo disciplinar**. In MEDAUAR, Odete (Coord.). *Processo administrativo: aspectos atuais*. São Paulo: Cultural Paulista, 1998, p. 390-391.

tipificação jurídica de condutas como faltosas, a partir do exclusivo concurso de sua própria vontade e opinião sobre os fatos”⁵³.

No Brasil, há um elevado repúdio ao sistema hierárquico uma vez que este se confunde com o que se conheceu por sistema da “verdade sabida”, por meio do qual bastava a autoridade competente ter conhecimento ou presenciar uma conduta funcional irregular de servidor para, na qualidade de administrador dos interesses da Administração, aplicar a pena ao infrator, de imediato ou logo após a ocorrência da falta. Devia apenas consignar no ato punitivo as circunstâncias em que a mesma foi cometida ou presenciada, agindo com discricionariedade ao livremente julgar e aplicar a penalidade por conveniência e oportunidade⁵⁴.

Todavia, há de se reparar “o joio do trigo”. Em que pese a verdade sabida estar estruturada sob o sistema hierárquico não significa que se deve reputar um pelo outro. O problema da verdade sabida era a não previsão do direito de defesa antes da decisão pela autoridade, impossibilitando o funcionário apresentar suas razões e provas que sustentassem a sua narrativa, deixando ao exclusivo talante do superior, baseado em sua exclusiva percepção quanto aos fatos, a discricionariedade de punição.

Como bem afirma Carlos de Barros, o sistema hierárquico pode coexistir com outros regimes, revelando-se apropriado quando defronte a faltas leves, para quem tal sistema é “uma forma simples e própria do poder disciplinar de urgência ou relativo a faltas leves”⁵⁵. O que sempre deve ser garantido é a possibilidade do funcionário ter a oportunidade de influir na decisão a ser proferida, apresentando defesa e provas que repute necessárias ao esclarecimento dos fatos, bem como permitindo-lhe possibilidade de recurso em face da decisão proferida.

1.4.2 Do sistema semijurisdicionado.

O sistema semijurisdicionado, ou de “poder hierárquico condicionado”⁵⁶, revela-se como um sistema intermédio entre o hierárquico e o jurisdicionado. Visa não

⁵³ CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 364

⁵⁴ MADEIRA, José Maria Pinheiro; CARNEIRO, Amanda de Abreu Cerqueira. **Da verdade sabida em direito administrativo**. Revista Síntese: Direito Administrativo, São Paulo, v. 14, n. 159, p. 172 (p. 169-180). Cfr. art. 217, § único, da hoje revogada Lei nº 1.711/52.

⁵⁵ BARROS JUNIOR, Carlos Schmit de. *op. cit.*, p. 158.

⁵⁶ CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1999, p. 823.

abandonar a hierarquia como elemento de exercício do poder disciplinar, mas sim temperá-la a fim de evitar que se transborde em arbítrio e violação a direitos fundamentais.

Consiste em se deferir a um colegiado independente a atribuição de coleta de provas, formalização da peça acusatória e apreciação da defesa do funcionário, elaborando um relatório opinativo que servirá de auxílio para decisão pela autoridade superior. Dessa forma, a faculdade de ação disciplinar e de aplicar sanção pode, ou não, estar deferida a mesma autoridade, mas de qualquer forma esta somente decidirá após a instrução e apreciação do caso pela comissão.

Afirma Carlos de Barros que “parece ser a forma que melhor se coaduna com a índole da repressão em causa, sendo o sistema mais empregado e que tende a tornar-se o normal, deixando o poder de decisão ao superior hierárquico, o qual é, entretanto, assistido por um conselho ou comissão de disciplinar, incumbido de instruir o processo e propor a decisão”.⁵⁷ Hoje é o modelo de repressão disciplinar adotado no Brasil.

1.4.3 Do sistema jurisdicionado.

O sistema jurisdicionado é aquele em que o poder disciplinar é transferido para órgãos independentes da Administração Pública, que funcionarão como espécie de tribunal. Há uma completa segmentação entre as faculdades de ação disciplinar, que caberá a autoridade superior, e de aplicar a sanção, que competirá ao tribunal ou entidade independente.

Objetiva esse sistema a adoção das formas e meios da repressão penal e conseqüentemente a diminuição do poder discricionário das autoridades nesse assunto, tendo por características a (i) especificação das faltas puníveis e das sanções correspondentes; (ii) a instauração obrigatória do processo a partir do cometimento do ilícito; (iii) o processamento do caso com todas as garantias de prova, a fim de permitir ao juiz independente declarar o veredito quanto ao fato incriminado; e (iv) proferir o juiz uma decisão com valor de caso julgado.⁵⁸

Antônio Carlos Alencar Carvalho preconiza que nesse sistema “a lisura e isenção do julgador ficam patentes, especialmente com a separação de funções de acusação e julgamento entre órgãos e agentes sem subordinação hierárquica, o que reflete garantia de

⁵⁷ BARROS JUNIOR, Carlos Schmit de. *op. cit.*, p. 158.

⁵⁸ BARROS JUNIOR, Carlos Schmit de. *op. cit.*, p. 156.

impessoalidade na instância administrativa, além de maior exatidão dos atos decisórios proferidos por julgadores capacitados”⁵⁹.

Sem embargo, nesse sistema perde-se o caráter interno das apurações disciplinares, retirando o instrumento necessário às autoridades superiores para velar adequadamente pelo funcionamento da máquina pública. Por tal motivo que, conforme destaca Temístocles Cavalcanti, via de regra as legislações o restringem às penalidades mais graves⁶⁰.

⁵⁹ CARVALHO, António Carlos Alencar. *op. cit.*, p. 366.

⁶⁰ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *op. cit.*, p. 186.

II. Dos modelos de regime jurídico disciplinar.

Tratadas as noções fundamentais que interessam para a compreensão da temática disciplinar, cumpre analisar o modo como os ordenamentos selecionados incorporaram as práticas disciplinares. É claro, como óbvio, que não é possível nos estreitos limites deste trabalho o exame acurado e específico de todo e cada aspecto do regime jurídico disciplinar dessas nações, motivo pelo qual se elegeu dois pontos centrais para exame: (i) o regime dos ilícitos e das sanções; e (ii) o modelo de apuração da responsabilidade disciplinar. Como detalhe adicional, ressalte-se que, embora este trabalho contenha tópico específico para tratar da configuração atual do regime disciplinar brasileiro, a análise a seguir será feita, quando apropriado, com a inserção de recortes comparativos entre ambos, para melhor didática e realce dos momentos de aproximação e distanciamento.

2.1 Do modelo português.

Em Portugal, o regime disciplinar da relação de emprego público se encontra regulado pela Lei 35/2014, denominada Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – LTFP. Não se trata de regime de aplicação universal a todas as carreiras públicas, uma vez que os arts. 1º e 2º servem como parâmetros para a delimitação tanto do âmbito de incidência quanto de exclusão de seus preceitos⁶¹. De todo modo, é o regime que interessa ao âmbito de investigação deste trabalho, já que incidente sobre a relação jurídica de emprego público.

Prevê no art. 3º desse diploma uma série de deveres, de cariz geral, a que estão adstritos os funcionários públicos, bem como traz em seus itens suas respectivas definições. Da sua análise, três pontos merecem destaque.

De primeiro é que os deveres acima listados não afastam outros contidos “noutros diplomas legais e regulamentos e no instrumento de regulamentação coletiva de trabalho que lhe seja aplicável”, conforme arts. 73, n. 1, c/c art. 75, n. 1. Isto é, há a possibilidade de ampliação do rol por meio de instrumentos infralegais, numa espécie de

⁶¹ Exclui-se, a título exemplificativo, da aplicabilidade da LGTFP os militares; os magistrados; os titulares de Governo, dos órgãos autárquicos e regionais; os deputados; os trabalhadores de entidades públicas empresariais ou de entidades administrativas independentes; entre outros.

norma em branco. De segundo é o fato de que, por mais que a doutrina e jurisprudência lusa há muito reconheça que se caracteriza por serem atípicas as infrações disciplinares⁶², é certo que há certa preocupação do legislador em conceder um mínimo de densificação ao conceito de cada dever previsto, bem como em exemplificar algumas situações enquadráveis em cada tipo de sanção, conforme arts. 184 a 188 e art. 297.⁶³ De terceiro é o fato de a legislação fazer, tanto em seu art. 73 quanto no art. 183, distinção entre o que seja dever geral, aplicável a todos os funcionários, e dever especial, destinado a determinadas funções públicas, o que, juntamente com a possibilidade de previsão de deveres por ato infralegal, permite bem direcionar e concretizar, conforme a atividade desenvolvida, regras de disciplina apropriadas para cada órgão ou entidade público.

Quanto às sanções disciplinares⁶⁴, prevê o regramento luso quatro espécies de sanções: (i) repressão escrita, caracterizada pelo mero reparo pela irregularidade praticada; (ii) a multa, fixada em quantia certa e não excedente ao valor correspondente a seis remunerações base diárias por cada infração e um valor total correspondente à remuneração base de 90 dias por ano; (iii) a suspensão, consistente no afastamento completo do trabalhador do órgão ou serviço durante o período da sanção e variando entre 20 e 90 dias por cada infração, num máximo de 240 dias por ano; (iv) o despedimento disciplinar e a demissão, consistente no afastamento definitivo do órgão ou serviço com cessação do vínculo de emprego público, conforme seja trabalhador com contrato de trabalho em funções públicas ou trabalhador nomeado; e (v) a cessação da comissão, aplicável a título principal ou acessório, àqueles titulares de cargos dirigentes e equiparados.

Quanto ao despedimento disciplinar e a demissão, interessante que sua possibilidade é prevista por meio de clausula genérica, no sentido de que “as sanções de

⁶² Nesse sentido que ensina Ana Celeste que “não só não é possível estabelecer um paralelismo entre a gravidade, para a ordem dos bens e valores jurídicos fundamentais do Estado de direito, entre o ilícito penal e o ilícito disciplinar, como atenta a multiplicidade das formas de atuação das entidades administrativas e das tarefas a cargo dos trabalhadores em funções públicas, se afigura missão impossível tipificar todo e qualquer ilícito disciplinar” (CARVALHO, Ana Celeste. *op. cit.*, p. 26). Sobre essa posição na jurisprudência, cfr. Ac TC 59/95, Ac STA de 14/02/1995, Rec. 35241 e Ac TCAS de 26/09/2019, Proc. 968/16.5BESNT.

⁶³ Sobre essa atipicidade, Carlos Fraga tece fervorosas críticas, mencionando que as infrações disciplinares previstas são formuladas por clausulas gerais, que não preenchem o requisito de previsibilidade das condutas sancionáveis, o que não permite aos funcionários, enquanto destinatários das normas, saber qual a esfera de liberdade de que desfrutam, qual o âmbito do proibido, o qual conduz necessariamente a insegurança jurídica, a ferir o princípio da liberdade e dignidade a pessoa humana, em face do desconhecimento dos comportamentos proibidos e respectivas penas, impedindo que os cidadãos possam pautar seu comportamento no sentido de evitar as condutas ilícitas (FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *op. cit.*, p. 156-157).

⁶⁴ Cfr. arts. 180, 181 e 182 da LTFP, que trazem, respectivamente, a escala, características e efeitos das sanções.

despedimento disciplinar ou de demissão são aplicáveis em caso de infração que inviabilize a manutenção do vínculo de emprego público nos termos previstos na presente lei” (art. 187), preceito este complementado com o art. 297, n. 3, que traz rol exemplificativo de condutas que acarretam a inviabilidade da manutenção do vínculo. Algo nesse sentido é completamente alienígena no direito brasileiro, em que o posicionamento dominante é pela tipicidade das sanções, sobremaneira as expulsórias, devido aos princípios da legalidade e da estabilidade no serviço público (art. 41 da Constituição Federal de 1988 – CF/88)⁶⁵.

Há uma regra interessantíssima acerca do retorno aos quadros públicos daquele sancionado com o despedimento disciplinar ou demissão, prevendo a sua possibilidade desde que a função pública a exercer não exija as particulares condições de dignidade e confiança que a função de que foi despedido ou demitido exigiam, prevendo apenas no caso da sanção de cessação da comissão de serviço um prazo fixo de 3 anos de impossibilidade de exercício de qualquer cargo dirigente ou equiparado.⁶⁶

Trata-se de regra bem mais ponderada do que a contida na legislação brasileira, cujo regramento prevê ilícitos que (i) não vedam o retorno ao serviço público, (ii) vedam o retorno durante o período de 5 anos; e (iii) vedam o retorno de forma permanente⁶⁷ (art. 137 da Lei 8.112/90). Ora, no primeiro caso se torna possível àquele que foi demitido de uma função o retorno a essa mesma função praticamente no dia seguinte ao seu despedimento. No segundo caso, a mesma questão se observa, ainda que haja esse lapso temporal de impedimento. Já na terceira se levanta toda uma querela acerca da sua constitucionalidade, uma vez que o art. 5, inciso XLVII, da CF/88 veda penas de caráter perpétuo⁶⁸. Mais lúcido, assim, parece ser a legislação lusa, erigindo um critério para ponderação desse retorno, não o vedando completamente, mas também não o permitindo de forma desmensurada.

Vale ressaltar que o direito português, na linha do entendimento quanto à atipicidade das infrações disciplinares, tampouco consagra a necessidade de correspondência entre tipo e sanção, havendo a visão de que o princípio da legalidade se

⁶⁵ Cfr. CARVALHO, António Carlos Alencar. *op. cit.*, p. 342; COSTA, José Armando da. *op. cit.*, p. 229, 231.

⁶⁶ Cfr. art. 182, n. 4 e 5.

⁶⁷ Cfr. art. 137 da Lei nº 8.112/90

⁶⁸ Foi o que recentemente decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF brasileiro no âmbito da ADI 2975, declarando a inconstitucionalidade do art. 137, parágrafo único, da Lei 8.112/90, fazendo com que, na prática, os ilícitos mais graves previstos, como corrupção e lesão aos cofres públicos, não estatuísse qualquer impedimento do funcionário demitido de retornar aos quadros públicos.

aplica de forma atenuada nessa área⁶⁹. Logo, defere-se à autoridade ampla margem de discricionariedade tanto na definição do cometimento do ilícito quanto na escolha da sanção apropriada, não obstante, consoante já mencionado acima, tal cenário ser temperado pela exposição exemplificativa de situações enquadráveis em casa sanção e pela consignação de rol extenso de situações dirimentes, excludentes e agravantes da responsabilidade disciplinar (arts. 190 e 191).⁷⁰

O art. 183 da LTFP define a infração disciplinar como o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce. O conceito aqui parece reportar aos elementos já mencionados no capítulo anterior que integram a noção de ilícito disciplinar. Ademais, a previsão de que a infração decorre de violação a deveres gerais ou especiais parece ser mais apropriada para a resolução de questões relativas a reflexos de atos da vida privada sobre a esfera disciplinar, dado que lastreada não no momento em que o comportamento ocorre, mas nos deveres que envolvem o exercício da função.

Determina o art. 76 da LTFP que o empregador público detém poder disciplinar sobre o trabalhador ao seu serviço enquanto vigorar o vínculo de emprego público, dispositivo complementado pelo previsto no art. 176, n. 1, que determina serem todos os trabalhadores disciplinarmente responsáveis perante os seus superiores hierárquicos. Dessarte, observa-se que a hierarquia exerce grande influência sobre o regime disciplinar luso, o que acaba por refletir em outros dispositivos.

Por exemplo, é outorgado a qualquer superior hierárquico a competência para instaurar o procedimento disciplinar (art. 196), assim como lhe é assegurada competência para aplicar a sanção de repreensão escrita (art. 197), reservando as demais sanções para a competência do dirigente máximo do órgão ou entidade (art. 197, n. 2). Em outras palavras, opta a LTFP por estabelecer dois níveis de competência sancionatória: a do próprio superior, privilegiando, portanto, a autoridade da chefia imediata em repreender ilícitos leves cometidos por seus subordinados, e a do dirigente máximo do órgão ou entidade,

⁶⁹ Cfr. nota 99.

⁷⁰ Na Lei nº 8.112/90, o mais próximo de uma previsão de balizas a atuar sobre a decisão da autoridade é o que consta do art. 128, que prevê 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”, mas sem trazer um rol, por exemplo, de tais circunstâncias agravantes ou atenuantes.

concentrando nos níveis mais altos a punição daqueles comportamentos cuja gravidade justifica a intervenção dos níveis mais elevados da organização.

De igual modo, é conferido pelo art. 207, n. 1, da LTPF ao superior hierárquico margem de decisão quanto à instauração ou não do procedimento disciplinar a partir de um juízo de oportunidade, revelando-se a decisão como de natureza discricionária⁷¹. Essa prerrogativa é possível mesmo para as sanções graves, devendo apenas a decisão ser proferida pela autoridade competente para a aplicação da sanção disciplinar (art. 207, n. 4), tratando-se de posicionamento há muito referendado pela jurisprudência portuguesa⁷².

Avançando, algo que particularmente chamou atenção no modelo português é o modo como se estruturou o sistema de responsabilização. De fato, não obstante se aproximar de um sistema de cariz hierárquico, buscou ao mesmo tempo temperar as falhas próprias desse modelo, criando algo que um sistema híbrido ou num meio caminho ao sistema semijurisdicional. É um sistema com estrutura bastante próxima ao brasileiro, mas com alguns traços pontuais que, ao mesmo tempo, afasta-o dele e o particulariza.

Primeiramente, cabe reportar que o art. 194 da LTFP determina ser obrigatória a instauração de procedimento disciplinar para aplicação das sanções de multa e superiores, dispensando-o no caso da sanção de repreensão escrita, que deve, não obstante, possibilitar a audiência e defesa do funcionário. Esse dispositivo é complementado pelo art. 298, onde se menciona que “a aplicação da sanção de despedimento ou demissão pelo empregador público é obrigatoriamente precedida do procedimento disciplinar previsto na presente lei”.

Essas regras fazem eco ao dispositivo mencionado alhures acerca da competência para a aplicação da reprimenda, de maneira que se defere ao superior hierárquico um instrumento de garantia de sua autoridade para o caso de comportamentos ilícitos leves, ao tempo em que fornece ao trabalhador um rito formal de apuração de condutas para o caso de sanções mais graves. Em outras palavras, observa-se que se utiliza

⁷¹ Cfr. NEVES, Ana Fernanda. *op. cit.*, Vol. II, p. 346. Em sentido contrário, no sentido de que não se trata de um poder discricionário, mas um dever ao qual somente pode resultar em arquivamento ante a inexistência de indícios da prática de ilícito, cfr. FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. *op. cit.*, p. 472 e ss.

⁷² Cfr. Ac STA de 08/11/2012, Proc. 0896/12. Contraditoriamente, entretanto, prevê o art. 188, n. 1, alínea “a”, da LTFP que constitui fundamento da cessação da comissão de serviço de titular de cargo dirigente justamente a não instauração de processo disciplinar contra os trabalhadores subordinados pelas infrações de que tenha conhecimento.

o sistema hierárquico no caso de sanções leves e um sistema “quase semijurisdicional” para o caso de reprimendas mais gravosas.

Quanto ao procedimento disciplinar, o art. 195 da LTFP estabelece duas formas: a comum e a especial⁷³. Tratar-se-á aqui apenas do procedimento comum, por ser o procedimento para larga maioria das hipóteses, revestindo-se dos caracteres centrais necessários ao exame do rito apuratório português.

Destacam-se três fases no procedimento disciplinar comum: (i) a fase de instrução e acusação (arts. 205 a 213); (ii) de defesa e instrução complementar (arts. 214 a 218); e (iii) de relatório final e decisão (arts. 219 a 223).

Consiste a primeira fase a realização de diligências voltadas a coleta de provas que justifiquem a formalização de uma acusação ao funcionário ou de arquivamento do procedimento. Inicia essa fase com a nomeação de instrutor, “escolhido de entre trabalhadores do mesmo órgão ou serviço, titular de cargo ou de carreira ou categoria de complexidade funcional superior à do trabalhador ou, quando impossível, com antiguidade superior no mesmo cargo ou em carreira ou categoria de complexidade funcional idêntica ou no exercício de funções públicas, preferindo os que possuam adequada formação jurídica” (208, n. 1), e que deve atuar de forma imparcial na condução do procedimento, não podendo se encontrar em situação de suspeição face ao caso (art. 209). Após, o instrutor promove as audições (do participante, das testemunhas e do trabalhador) e realiza as diligências que entenda pertinentes e as requeridas pelo trabalhador (art. 212). Ao final, emite relatório final propondo o arquivamento do procedimento, “caso entenda que os factos constantes dos autos não constituem infração disciplinar, que não foi o trabalhador o autor da infração ou que não é de exigir responsabilidade disciplinar por virtude de prescrição ou de outro motivo” ou deduz acusação em face do funcionário.

Nesse ponto, já se observa um certo afastamento do modelo português do sistema semijurisdicional mais puro, dado que não institui uma comissão de apuração para a instrução do procedimento, mas a entrega a um instrutor singular essa tarefa. Da mesma forma, tampouco se pode dizer que há a adoção de um sistema hierárquico puro, tal qual ocorre no caso de infrações leves, pelo fato de existir a figura do instrutor a atuar entre a autoridade instauradora e julgadora. Foge, portanto, o modelo luso dos inconvenientes do

⁷³ As formas especiais são três: (i) o processo de inquérito e sindicância (art. 229 e ss); (ii) o processo de averiguações (art. 232 e ss) e (iii) o processo de revisão (art. 235 e ss). Por passarem, contudo, por questões específicas e particulares não relevantes para esse trabalho, não serão objeto de exame.

sistema semijurisdicional sem a promoção de um retorno completo ao sistema hierárquico. No Brasil, o procedimento disciplinar possui também essa mesma fase, com praticamente as mesmas regras, salvo que a condução do procedimento é conferida a uma comissão disciplinar composta de três funcionários ao invés de um único instrutor⁷⁴.

Na segunda fase do procedimento, ocorre a entrega da acusação ao funcionário, a fim de que apresente defesa ou requeira a produção adicional de provas. Ou seja, o funcionário pode solicitar a produção de provas tanto na fase de instrução quanto na fase de defesa. Aqui parece que a legislação lusa conferiu uma maior proteção ao trabalhador, algo inexistente no modelo brasileiro que somente defere, nessa fase, a entrega de defesa escrita⁷⁵.

Por fim, a última fase é a elaboração do relatório final, o qual é remetido à autoridade instauradora, que, não tendo competência para decidir, remete-o à autoridade competente (art. 219, n. 3).

Ao decidir o procedimento, a autoridade pode concordar ou não com as conclusões do relatório final ou ordenar novas diligências (art. 220, n. 1). Registre-se que o incumprimento do prazo para determinar a realização de novas diligências ou para decisão final do processo acarreta a caducidade do direito de aplicar a sanção (art. 220, n. 6), denotando uma preocupação em conferir celeridade na conclusão do procedimento, algo que, conforme se verá no capítulo seguinte, pode ser interessante para reprodução na Brasil a fim de evitar as delongas na fase de julgamento.

Quanto à prescrição, traz a LTFP diversos dispositivos a tratar do tema, distinguindo-se o prazo da infração disciplinar, do procedimento disciplinar e da sanção disciplinar. No caso da infração disciplinar, ocorre a prescrição um ano a partir da prática do ilícito, salvo se também consubstancie crime, situação sujeita aos prazos contidos na lei penal (art. 178, n. 1). Em relação ao procedimento disciplinar, há dois prazos: (i) de ocorrer 60 dias a partir do conhecimento da infração para a sua instauração (art. 178, n. 2); e (ii) de 18 meses a contar da instauração, para a sua conclusão com a notificação da decisão ao trabalhador. Por fim, no que toca à sanção, preveem-se prazos conforme cada tipo: (i) um

⁷⁴ Cfr. art. 149 da Lei 8.112/90.

⁷⁵ Art. 161, §1º, e 165 da Lei 8.112/90. Não obstante, em razão dos princípios da presunção do contraditório, da ampla defesa, da oficiosidade e busca pela verdade material, não é de todo incomum que as comissões processantes defiram a produção adicional de provas caso repute razoável frente os motivos trazidos pelo funcionário (Cfr. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *op. cit.*, p. 1029; CARVALHO, António Carlos Alencar. *op. cit.*, p. 756)

mês, nos casos de sanção disciplinar de repreensão escrita; (ii) três meses, nos casos de sanção disciplinar de multa; (iii) seis meses, nos casos de sanção disciplinar de suspensão; e (iv) um ano, nos casos de sanções expulsivas (art. 193). No Brasil, não há a formulação dos prazos prescricionais dessa forma, prevendo apenas o art. 142 da Lei 8.112/90 que a ação disciplinar prescreverá em 5 anos para as sanções expulsórias, 2 anos para a suspensão e 180 dias para a advertência.

2.2 Do modelo singapuriano.⁷⁶

O primeiro aspecto que merece ser ressaltado acerca de Singapura, necessário à compreensão da forma como lá se lida com a questão disciplinar, é que a Constituição da República de Singapura – CRS instituiu, em seu art. 105 (1), o denominado *Public Service Commission – PSC*, cujo art. 110 (1) define-o como o órgão competente para nomear, confirmar, colocar em estabelecimento permanente ou previdenciário, promover, transferir, demitir e exercer o controle disciplinar sobre os funcionários públicos.

Desse modo, promoveu-se a centralização, ao menos em um primeiro momento, de toda a atividade relativa aos quadros funcionais públicos em uma única estrutura, que atuaria desde o processo de recrutamento, passando por qualquer fato relativo à vida funcional do trabalhador, até a sua cessação⁷⁷.

A par disso, três diplomas legais tratam da questão disciplinar: (i) primeiramente, o chamado *Public Service (Disciplinary Proceedings) Regulations* (G.N. No. S 184/1970), doravante referido por *Disciplinary Regulations*, no qual se encontra disciplinado o procedimento disciplinar a ser adotado pela PSC na apuração de infrações; (ii) depois, o *Public Sector (Governance) Act* (Nº 5/2018), por meio do qual se estabelece as regras de governança para todo o governo e suas instituições; e (ii) o *Public Service Commission (Delegation of Disciplinary Functions) Directions* (G.N. No. S 96/1997), doravante referido por *Disciplinary Directions*, ato emanado do PSC através do qual este delegou aos *Permanent Secretary*, autoridades de nível hierárquico imediatamente abaixo

⁷⁶ Os diplomas legais citados nesse tópico podem ser encontrados no sítio <https://sso.agc.gov.sg/>.

⁷⁷ Em verdade, em paralelo a esse órgão, funciona também o chamado *Legal Service Commission*, com as mesmas atribuições, porém com competência exclusiva sobre o pessoal do Departamento Jurídico de Singapura (Cfr. art. 111, n. 1, da CRS).

dos Ministros de Estado⁷⁸, o exercício de competência disciplinar sobre infrações leves cometidas por seus subordinados até determinado nível hierárquico. Todos devem ser vistos em conjunto, para que seja possível extrair o panorama geral desse regime jurídico disciplinar.

De início, registre-se que o regime singapuriano se baseia na atipicidade das infrações disciplinares, a partir da noção de que o funcionário está sujeito a uma reprimenda disciplinar caso seja considerado culpado de uma má-conduta ou de uma negligência no dever⁷⁹, porém o *Disciplinary Regulations* não consigna um elenco de deveres e proibições ou mesmo uma exata correspondência entre determinada conduta e uma sanção em específico. Em verdade, esse diploma legal se direciona mais ao rito de apuração e sancionamento de um funcionário que à constituição de um regime jurídico amplo para essa atividade, tal qual é típico em Portugal e Brasil.

Sem embargo, o *Public Sector (Governance) Act*, em seu *section 4*, autoriza aos Ministros de Estado, isoladamente ou em conjunto com outros, a emissão de *Directions* a toda ou a parte da Administração Pública para cumprimento das políticas de governo em relação a assuntos que lhe sejam pertinentes, constando da *subsection 3* que nesse conceito integra a contratação, o gerenciamento e a disciplina dos funcionários. Observa-se, assim, que se conferiu autonomia para cada estrutura governamental, a critério do Ministro responsável, de estabelecer o rol de deveres ou proibições a que estão sujeitos seus funcionários, deveres, assim, que se pode dizer específicos e apropriados a atividade desenvolvida por determinado órgão⁸⁰.

Aproxima-se, portanto, um pouco da autorização contida nos arts. 73, n. 1, e 75, n. 1, da LTFP portuguesa, que permite, ao lado dos deveres gerais legais, a previsão de outros específicos em “noutros diplomas legais e regulamentos e no instrumento de regulamentação coletiva de trabalho que lhe seja aplicável”.

Nesse contexto é que a PSC, com fulcro também em autorização constitucional que lhe permite delegar suas funções⁸¹, emitiu o mencionado *Disciplinary Directions*, que não se restringiu a delegar atribuições mas também a trazer em anexo o rol

⁷⁸ Cfr. art. 34 (1) da CRS.

⁷⁹ Cfr. *Section 3* do *Disciplinary Regulations*.

⁸⁰ Essas *directions*, contudo, possuem limitações, que no caso da questão disciplinar é a impossibilidade de versarem sobre casos específicos, devendo se revestir de caráter geral (Cfr. *section 11* do *Public Sector (Governance) Act*).

⁸¹ Cfr. art. 116, n. 3, da CRS.

das infrações consideradas leves, cujo sancionamento poderia ser imposto diretamente pelos *Permanent Secretary*. O exame dessas condutas permite captar que elas não fogem ao padrão das infrações disciplinares de possuírem certa plasticidade no seu conceito, exigindo do intérprete um trabalho de densificação frente ao caso concreto, como é exemplo a infração de “negligência em serviço” ou de “comportamento prejudicial a boa ordem e disciplina”.

De tudo o exposto acima, constata-se que existe uma cisão no que toca a responsabilização disciplinar: (i) de um lado, há as apurações de infrações leves, submetidas a um sistema hierárquico de responsabilização a cargo do *Permanent Secretary*, cujos ilícitos possuem certa tipicidade e podem resultar nas sanções de reprimenda, paralisação de reajustes salariais por até 2 anos ou multa⁸²; e (ii) de outro, há as apurações de infrações graves (*serius misconduct*⁸³), que ficam submetidas a um sistema jurisdicionado a cargo da PSC, cujos ilícitos são atípicos e podem ser de despedimento, redução no rank profissional ou aposentadoria, com ou sem redução dos proventos⁸⁴. Analisar-se-á cada sistema separadamente.

Quanto ao primeiro, singelas são suas disposições, determinando o *section 4* da *Direction* que o *Permanent Secretary*, assim que receber uma reclamação em face de um funcionário, deve comunicar-lhe por escrito e exigir a apresentação de explicações em até 24 horas ou outro prazo que julgue adequado, ou então, caso julgue que a situação necessita de uma investigação, designar um funcionário para conduzi-la. Após considerar a explicação apresentada ou os resultados da investigação, o *Permanent Secretary* decide quanto a sanção apropriada e remete, em até 7 dias da imposição da sanção, relatório contendo o resumo dos fatos e a sanção aplicada à PSC, que pode, em até 2 meses dessa decisão, agravá-la, reduzi-la ou substituí-la; devendo, porém, no caso de agravamento, conferir ao funcionário visado uma “razoável oportunidade de ser ouvido”⁸⁵.

Percebe-se então que a PSC exerce um papel de supervisão da tarefa desempenhada pelos *Permanent Secretary*, de maneira a se evitar tanto um indevido favorecimento quanto um inaceitável arbítrio.

Pode, entretanto, entender os *Permanent Secretary* que o caso merece sanção mais grave do que aquelas que lhe são autorizadas. Nesse cenário, deve submeter essa

⁸² Cfr. *section 5* da *Disciplinary Directions*.

⁸³ Cfr. *section 4* da *Disciplinary Regulations*.

⁸⁴ Cfr. *section 4 (18)* da *Disciplinary Regulations*.

⁸⁵ Cfr. *section 6 e 7* da *Disciplinary Directions*.

recomendação com um relatório do caso a PSC⁸⁶, que conduzirá a questão com base nas disposições do *Disciplinary Regulations*. Entra então em cena o segundo sistema de responsabilização.

Segundo dispõe a *section 3* desse diploma, recebida essa recomendação deve o PSC avaliar se considera a situação grave o suficiente a resultar no desligamento ou redução de rank do funcionário.

Em caso negativo, deve instaurar uma investigação a ser conduzida da maneira que julgar pertinente – devendo, não obstante, informar o trabalhador por escrito da representação e lhe conferir uma “razoável oportunidade” de resposta – ao fim da qual, com base nos resultados da investigação e das explicações apresentadas, decidirá se (i) entende por provadas as alegações, aplicando sanção de paralisação de reajuste salarial, multa ou reprimenda, isoladamente ou em conjunto; ou (ii) a situação justifica que o funcionário se aposente, com ou sem redução dos proventos, sem novos procedimentos disciplinares.

Por outro lado, caso entenda o PSC que a situação justifica a instauração de procedimentos voltados ao despedimento ou redução do rank do funcionário (*serious misconduct*), deve deflagrar o procedimento disciplinar com base no *section 4* da *Disciplinary Regulations*.

Cabe um aparte aqui para mencionar que prevê a CRS, em seu artigo 110 (3), que nenhum funcionário pode ser demitido ou reduzido de *rank* sem antes lhe ser propiciado uma razoável oportunidade de ser ouvido.

Acontece que era prática do PSC, ao iniciar qualquer procedimento disciplinar, noticiar o caso ao funcionário expressando apenas as faltas a que lhe eram imputadas para apresentação de defesa, mas sem lhe informar qual sanção estava a ser considerada para aplicação. Devido a isso, a jurisprudência singapuriana estabeleceu não ser razoável, nesse cenário, uma única oportunidade de defesa, de maneira que se deveria conceder ao trabalhador um momento adicional para que pudesse se defender quanto à sanção considerada, a fim de apresentar justificativa destinada a sua mitigação.

A partir desse cenário, as autoridades disciplinares passaram a, quando do momento da notificação, expressar não apenas os fatos imputados ao trabalhador (*charges*) mas também a sanção a ser considerada em face do caso, concedendo ao trabalhador um único momento de defesa para que respondesse a ambos os pontos. Esse procedimento foi

⁸⁶ Cfr. *section 8* da *Disciplinary Directions*.

considerado apropriado pela jurisprudência posterior, algo que pondo um fim a chamada doutrina do *two-opportunity*⁸⁷.

Percebe-se dessa discussão uma preocupação de, desde o momento em que se deflagra o procedimento disciplinar, a formulação já de uma acusação em face do trabalhador, algo que no modelo português e brasileiro somente acontece em momento posterior à fase de inquérito (art. 213, n. 2, da LTFP e art. 161, §1º, e 165 da Lei 8.112/90). Essa prática parece favorecer certa agilidade na apuração disciplinar, ao condensar o momento de defesa e coleta de provas em uma única ocasião, ao mesmo tempo em que proporciona ao funcionário ampla percepção dos fatos apurados e prováveis consequências que dele advêm, favorecendo que melhor se defenda.

De todo modo, a *section 4 (2)* dessa *Regulation* consigna esse procedimento, ao estatuir que, considerando o PSC que a infração apresentada pelo *Permanent Secretary* configura uma *serius misconduct*, deve o trabalhador deve ser notificado por escrito dos fatos sob os quais se pretende despedi-lo ou reduzi-lo de rank, que deve assumir a forma de uma acusação, concedendo-o prazo de 14 dias para apresentar explicações.

Caso considere insuficientes as explicações, a PSC constitui um comitê para analisar o caso, composto por três membros, para lhe submeter relatório conclusivo sobre a questão (*section 4 (3) e (5)*).

O comitê, então, notifica o trabalhador do dia em que iniciará a audiência de análise do caso, oportunidade em que poderá produzir provas em sua defesa, sendo, nessa audiência, as provas que sustentam a acusação apresentadas perante o comitê por um funcionário designado pelo *Permanent Secretary* que apresentou a representação (*section 4 (8)*). Funciona, assim, o comitê como instância equidistante que avalia as provas apresentadas por ambas as partes, consignando suas conclusões no relatório a ser entregue ao PSC (*section 4 (13)*). De posse do relatório, decide o PSC aplicando o despedimento ou redução de rank ou outra sanção mais branda (*section 4 (14)*).

Portanto, tem-se a adoção de um sistema jurisdicional para a apuração de infrações graves.

⁸⁷ Sobre essa discussão jurisprudencial, cfr. WINSLOW, V. S. **Disciplining public servants: the exorcism of a phantom doctrine?**. *Malaya Law Review*, vol. 25, n. 1, 1983.

2.3 Do modelo brasileiro.

Muito já foi dito ao longo deste trabalho acerca de alguns aspectos do regime disciplinar público brasileiro; isso, contudo, não retira a necessidade de uma exposição mais detida, global e integrada dele. Dessa forma, objetiva-se aqui uma apresentação sucinta, mas completa, desse regime, ponto de partida imprescindível para o exame das suas eventuais deficiências e possíveis alternativas de aprimoramento.

Nesse cenário, o regime disciplinar brasileiro se encontra disposto no Título IV da Lei 8.112/90, que estabelece o Estatuto dos Servidores Civil da União, suas autarquias e fundações.

Já inicia esse título com a listagem dos deveres e das proibições a que estão sujeitos o funcionalismo público (arts. 116 e 117). Entende a doutrina brasileira que, não obstante o conteúdo muitas vezes flexível ou elástico dos tipos infracionais lá previstos, não há margem à criação, pelas autoridades públicas, de faltas disciplinares além daquelas lá previstas. Aproxima-se, assim, bastante do regime penal, de modo que somente poderão ser infringidas punições se o comportamento se ajustar, com rigor razoável, à descrição legal.⁸⁸

Atrelado aos tipos há a previsão das sanções cabíveis (art. 127), que podem ser de: (i) advertência; (ii) suspensão, passível de conversão em multa, na base de 50% por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço; (iii) demissão; (iv) cassação de aposentadoria ou disponibilidade; (v) destituição de cargo em comissão; e (iv) destituição de função comissionada⁸⁹. Para cada uma dessas sanções são previstas as violações que lhe dão causa, de maneira que há uma correlação entre ilícito e sanção.

Não obstante, a prefixação da falta/sanção não elimina de todo uma certa discricionariedade por parte da autoridade por dois motivos: (i) primeiro porque prevê o art. 128 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”, dispositivo que, atrelado à permissão de agravamento da advertência para a suspensão conforme a gravidade do caso,

⁸⁸ CARVALHO, António Carlos Alencar. *op. cit.*, p. 346.

⁸⁹ Sobre essas três últimas sanções, difícil é a sua compreensão sem algum entendimento acerca de questões outras que envolvem o regime jurídico estatutário brasileiro. Aqui, limito-me a ressaltar, a fim de não desviar em demasia do tema, que tanto a cassação de disponibilidade quanto a destituição de cargo em comissão seriam sanções expulsivas, enquanto a destituição de função comissionada seria uma espécie de sanção profissional.

permite margem de decisão da autoridade quanto a ambas essas sanções; e (ii) segundo porque a formulação dos ilícitos é realizada de uma maneira mais aberta, que envolve um juízo quanto ao enquadramento em determinada falta.

Com efeito, ao mesmo tempo em que se prevê o dever de “guardar sigilo sobre assunto da repartição” (art. 116, VIII), cuja falta culmina em advertência ou suspensão, há também a proibição de “revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo” (art. 132, IX), cuja sanção é de demissão. Da mesma forma que há o dever de “manter conduta compatível com a moralidade administrativa” (art. 116, IX), passível de advertência ou suspensão, há o cometimento de “improbidade administrativa” (art. 132, IV) como pressuposto da demissão. Isso se repete em outras hipóteses, conferindo uma certa “paridade” entre hipóteses de advertência ou suspensão com a de demissão, dando espaço para um juízo da autoridade frente ao caso concreto. Esse juízo, é claro, não é irrestrito, uma vez que deve se coadunar com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entendimento sancionado pela jurisprudência⁹⁰.

De todo modo, fora o momento do enquadramento da conduta dentro de um específico ilícito disciplinar, tem-se reduzido o espaço discricionário da autoridade.

Dessarte, entende-se que a instauração do procedimento disciplinar constitui um dever a que está sujeita a autoridade competente, uma vez que o art. 143 da lei 8.112/90 afirma que “autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”.

Trata-se de entendimento que decorre da natureza jurídica do poder disciplinar: sendo este um poder administrativo, deve ser exercido consoante o dever ínsito que dele deriva. Em havendo violação de preceitos legais por qualquer servidor, é dever de ofício da autoridade que dela conheça tomar as providências para a apuração do fato eventualmente causador do dano e do seu responsável, com vistas a justa aplicação de penalidade⁹¹.

⁹⁰ Cfr. MS STJ nº 13.791/DF, julgado em 25/4/2011.

⁹¹ REIS, Palhares Moreira. **Processo disciplinar**. 2ª ed, Brasília: Consulex, 2004, p. 122. Sobre isso, cfr. também BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**, 2019, p. 38 e ss. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42052/13/Manual_PAD.pdf; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 136, out/dez, 1997, p. 202. Assim, pode-se dizer que não foi recepcionado pela ordem jurídica brasileira o princípio da oportunidade previsto no regime disciplinar português.

Quanto a quem recai esse dever, no Brasil não há uma regra clara. Como o art. 143 acima citado apenas menciona “a autoridade que tiver ciência de irregularidade”, tem-se entendido que, por regra, seria o superior hierárquico, sem prejuízo, como hoje já é algo comum, de os normativos internos de cada órgão ou entidade estabelecer regras distintas, seja concentrando no titular máximo do órgão, seja a deferindo a uma unidade especializada, como as corregedorias.

Esse dever pode ser satisfeito por meio de dois instrumentos: a Sindicância ou o Processo Administrativo Disciplinar – PAD.

Poucos dispositivos da Lei 8.112/90 versam sobre a Sindicância, limitando-se a norma a mencionar que dela pode resultar: (i) o arquivamento do processo; (ii) a aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 dias; ou (iii) a instauração de PAD, e que terá 30 dias de prazo, prorrogável por igual período, para a sua conclusão (art. 145). Em verdade, veio a Sindicância para substituir o regime anterior de apuração de faltas leves da Lei 1.711/52, revogada pela Lei 8.112/90, que previa a possibilidade de aplicação de advertência ou suspensão de até 30 dias de forma direta pelo superior hierárquico, sem a previsão de processo ou mesmo de oportunidade de defesa: é o que se denominou de sistema da “verdade sabida”.⁹²

Entretanto, o advento do princípio constitucional do devido processo legal pela CF/88 tornou impossível aceitar-se a “verdade sabida”, porque a punição sem qualquer exigência de apuração da falta, do contraditório ou de formalização do processo fere, à evidência, o princípio da ampla defesa.⁹³

De outro lado, o Processo Administrativo Disciplinar é o instrumento por excelência para apuração de ilícitos disciplinares⁹⁴, conceituando-o o art. 148 como “o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”. Em regra, deve ser concluído do prazo de 60 dias, prorrogável por igual período (art. 152)

⁹² Sobre a questão da verdade sabida, cfr. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 590.

⁹³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *op. cit.*, p. 209.

⁹⁴ Cabe aqui um pequeno adendo para esclarecer que até o momento tem-se utilizado o termo procedimento disciplinar, ao invés de processo disciplinar, com vistas a se adotar a terminologia lusa. Porém, a distinção entre processo e procedimento é vista de forma diferente na doutrina brasileira e na portuguesa. Sobre isso, cfr. DIAS, José Eduardo Figueiredo. *op. cit.*, p. 183.

A sua estrutura se aproxima bastante do modelo português, estando dividido em: (i) instauração, com a publicação do ato que constitui uma comissão disciplinar; (ii) inquérito, que compreende a instrução, a defesa e o relatório final; e (iii) o julgamento (art. 151).

A instauração é ato da autoridade competente, que designa uma comissão, formada por 3 servidores estáveis. O inquérito é o momento em que se colhem as provas tanto de interesse da comissão quanto do servidor, requerendo-se documentos, realizando-se perícias, ouvindo-se testemunhas, etc. Após, a comissão emite a Indiciação (art. 161), instrumento semelhante à Acusação no modelo português, em que ocorre a tipificação da conduta, com as provas dos fatos que a sustentam, requerendo-se ao funcionário a apresentação de defesa escrita. Após o recebimento dessa defesa, elabora a comissão relatório final conclusivo quanto a inocência ou responsabilidade do funcionário, que deve conter, na segunda hipótese, os dispositivos legais transgredidos, circunstâncias agravantes e atenuantes, e a sanção apropriada (art. 165). Por fim, o relatório é remetido a autoridade instauradora para decisão, que, caso não detenha competência para a sanção recomendada, remete a autoridade cabível (art 167).

Quanto às competências para sancionar, o art. 141 da Lei nº 8.112/90 a escalona conforme a gravidade da sanção, deferindo as sanções expulsórias ao Presidente da República e as demais entre os demais níveis decisórios. Também aqui restringe-se a discricionáriedade da autoridade, já que esta deve acatar o relatório da comissão, salvo se contrário às provas dos autos (art. 168).

Quanto à prescrição, esta restou estabelecida conforme a sanção cabível (art. 142), sendo (i) de 5 anos quanto às infrações puníveis com sanções expulsivas; (ii) de 2 anos com suspensão; e (iii) de 180 dias com a advertência, prazos que começam a correr da data em que o fato se tornou conhecido. A exceção fica por conta dos ilícitos também tipificados como crimes, cuja prescrição passa a ser a prevista na esfera penal.

III. Das perspectivas e sugestões de alteração à legislação brasileira

3.1 Do desempenho apuratório: quais gargalos?

Após essa visão geral de como o processo disciplinar é estruturado no Brasil e em outras jurisdições, visa-se agora uma análise prática, com o fito de extrair os pontos de *stress*, ou gargalos, da atividade disciplinar brasileira.

Nesse cenário, buscou-se dados oficiais acerca da atividade disciplinar conduzida na Administração Pública federal, tendo por referência os últimos 5 anos. Tais dados são atualmente disponibilizados publicamente pela CGU no chamado Portal das Corregedorias⁹⁵, especificamente a partir do painel *Correição em Dados*. Todas as informações a seguir mencionadas podem ser confrontadas e comparadas com os elementos lá dispostos⁹⁶. Inicialmente, o Quadro 1 a seguir contém informações obtidas a partir dos procedimentos disciplinares (sindicâncias e PADs) já concluídos. Com a sua análise é possível verificar o tempo médio de tramitação de um procedimento disciplinar, assim como o tempo gasto em suas fases. Veja-se:

ANO	TIPO	TOTAL	TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO (em dias)					TEMPO MÉDIO POR FASE (em dias)		
			-60	60 a 180	181 a 365	366 a 730	+731	Instrução	Indiciam.	Julgam.
2016	SIND	849	91 (10%)	336 (39%)	231 (27%)	111 (13%)	73 (8%)	153	31	104
	PAD	1528	23 (1%)	214 (14%)	334 (21%)	419 (27%)	491 (32%)	398	81	171
2017	SIND	951	109 (11%)	330 (34%)	279 (29%)	129 (13%)	85 (8%)	154	63	95
	PAD	1515	20 (1%)	170 (11%)	321 (21%)	445 (29%)	508 (33%)	426	96	152
2018	SIND	804	105 (13%)	294 (36%)	223 (27%)	99 (12%)	59 (7%)	152	49	79
	PAD	1712	11 (0,6%)	186 (10%)	445 (25%)	437 (25%)	577 (33%)	435	93	172
2019	SIND	587	59 (10%)	201 (34%)	147 (25%)	85 (14%)	54 (9%)	145	50	107
	PAD	1394	12 (0,8%)	184 (13%)	335 (24%)	365 (26%)	465(33%)	419	75	182
2020	SIND	219	8 (3%)	36 (16%)	60 (27%)	54 (24%)	38 (17%)	180	44	264
	PAD	1126	2 (0,1%)	56 (4%)	209 (18%)	315 (27%)	483 (42%)	469	110	230

Quadro 1 – dados dos processos encerrados⁹⁷.

⁹⁵ <https://corregedorias.gov.br/>.

⁹⁶ Vale destacar, contudo, que algumas das operações a seguir realizadas não são disponibilizadas, de pronto, pela inserção dos filtros disponíveis nesse painel, havendo a necessidade de extração dos dados brutos para fins de manuseio e tratamento. Além disso, como o sistema é atualizado diariamente e depende das informações repassadas pelos órgãos correccionais, pode ocorrer pequenas variações nos quantitativos conforme são inseridas novas informações ou corrigidas falhas na base de dados que o compõe. De todo modo, as informações aqui contidas tem por base consulta realizada no dia 20/01/2021.

⁹⁷ Registre-se que a pequena diferença entre o total de procedimentos a e soma do quantitativo contido nas colunas do tempo médio de tramitação deve-se a ausência dos marcos temporais na base de dados de alguns procedimentos, o que impossibilita a sua inclusão em um dos segmentos.

O primeiro fato que ressalta aos olhos é a baixa proporção de Sindicâncias que se encerram dentro do prazo legal de 60 dias (em torno de 10%) e apenas cerca de metade delas são concluídas em até 180 dias. O restante ultrapassa até mesmo esse prazo. Em outras palavras, procedimentos que deveriam lidar com questões simples e corriqueiras – infrações leves – tem necessitado de quase 1 ano para sua conclusão, sendo que em torno de 20% levam mais do que isso para se encerrarem. De outro lado, quanto aos processos disciplinares a situação se agrava, haja vista que apenas 10 a 14% dos processos são encerrados em até 180 dias e ao menos 30% necessitam de mais de 2 anos para a conclusão.

Quanto ao tempo médio em cada fase, tanto nas Sindicâncias quanto nos PADs observa-se que a instrução tem acarretado o maior dispêndio de tempo, demonstrando que há tido alguma dificuldade por parte das comissões na tarefa de instrução probatória, enquanto o julgamento vem logo em seguida, algo surpreendente já que envolve apenas a emissão de um juízo de valor. De todo modo, a fase de indiciamento tem levado, como média, em torno de 45 dias para as Sindicâncias e 90 dias para os PADs, tempo considerável, mas razoável quando em contraste com as das demais fases.

A par disso, é possível também a extração de informações acerca das sanções aplicadas como resultado desses procedimentos, tendo-se:

ANO	TIPO	TOTAL SERV. ⁹⁸	ABSOL.	SANÇÕES APLICADAS			SANÇÕES PRESCRITAS			Tx de presc.
				Adv.	Susp.	Exp. ⁹⁹	Adv.	Susp.	Exp.	
2016	SIND	1159	810 (69%)	58	44	-	32	3	-	25%
	PAD	2550	1497 (66%)	87	223	313	137	76	10	26%
2017	SIND	1304	946 (72%)	62	50	-	32	4	-	24%
	PAD	2789	1758 (63%)	49	217	319	138	75	26	29%
2018	SIND	981	722 (73%)	55	27	-	30	8	-	31%
	PAD	2842	1599 (56%)	78	193	430	234	109	24	34%
2019	SIND	761	541 (71%)	38	40	-	11	2	-	14%
	PAD	2202	1241 (56%)	87	265	313	112	35	19	19%
2020	SIND	269	178 (66%)	15	19	-	12	1	-	27%
	PAD	2258	1335 (59%)	39	200	329	97	55	12	22%

Quadro 2 – sanções aplicadas

Percebe-se nesse quadro que há um alto nível de absolvições nos procedimentos disciplinares, algo em torno de 70% nas Sindicâncias e 60% nos PADs. Da

⁹⁸ Ressalte-se que um único procedimento disciplinar pode ter por foco o exame de ilícitos cometidos por mais de um servidor. Ademais, há situações que não se enquadram em qualquer das colunas do quadro, a exemplo dos servidores *sub judice*.

⁹⁹ O número aqui refere-se a somatória das demissões, cassações de aposentadoria e disponibilidade e destituições de cargo em comissão.

mesma forma, há também uma elevada taxa de prescrição, que corresponde a quase um quarto das sanções cabíveis.

Poder-se-ia questionar se o alto índice de absolvições decorreria do dever de apurar por parte das autoridades instauradoras, fomentando a instauração desmesuradamente de procedimentos disciplinares. Entretanto, os dados contidos no quadro 3 abaixo não parecem confirmar isso:

ANO	TOTAL SERVIDORES ¹⁰⁰	TOTAL INSTAURAÇÕES	PERCENTUAL	INSTAURAÇÕES POR 1000 SERVIDORES
2016	632.485	2871	0,45%	4,5
2017	634.157	3158	0,49%	4,9
2018	630.689	2924	0,46%	4,6
2019	607.833	2470	0,40%	4,0
2020	599.852	1145	0,19%	1,9

Quadro 3 - Quantidade servidores vs instaurações

Constata-se que menos de 0,5% de todos os servidores públicos federais na ativa vem respondendo, ano a ano, a procedimentos disciplinares, o que corresponde a uma média de 4,5 apurações para cada 1000 servidores. Esse dado aponta que as comissões têm atuado de forma relativamente isenta, mostrando que o fato de se deflagrar o procedimento não implica necessariamente que resultará em sancionamento ao funcionário visado.

No mais, interessante ainda perscrutar as fundamentações mais comuns que levam ao sancionamento, que podem ser vislumbradas no quadro a seguir¹⁰¹:

ADVERTÊNCIA E SUSPENSÕES	TOTAL	TOTAL	EXPULSIVAS
Descumprimento de normas	2629	5538	Corrupção
Mau comportamento	1199	2013	Abandono de cargo, inassiduidade e acumulação ilegal de cargos
Conduta não zelosa	461	252	Conduta desidiosa
Outros	2299	599	Outros

Quadro 4 – Fundamento das sanções

No exame das advertências e suspensões, o descumprimento de normas parece despontar como de maior ocorrência, mais do dobro da fundamentação de mau comportamento que a segue. No caso das expulsivas, percebe-se a corrupção como o ilícito que mais demite do serviço público, seguido de perto pelo abandono, inassiduidade e

¹⁰⁰ Dados retirados do Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia (<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>).

¹⁰¹ Registre-se que o cenário a seguir já não possui por base apenas os anos de 2016 a 2020, mas sim todo o histórico de dados a partir de 2003.

acúmulo ilegal de cargos¹⁰². Os reflexos dessas constatações serão melhor explorados no tópico a seguir.

3.2 Por uma revisão do regime disciplinar: contributos provindos da teoria geral e da prática internacional.

Após tudo o dito e explorado nos pontos antecedentes, cabe agora tratar especificamente quais pontos merecem reformulação na Lei 8.112/90, de modo a que reflita um regime disciplinar mais eficaz na tarefa de reprimir ilícitos funcionais. Como não é possível se perscrutar tudo o que envolve um regime disciplinar nos limites desse trabalho, elegeu-se dois pontos para exame: (i) o ilícitos e as sanções; e (ii) o procedimento disciplinar.

Sem embargo, cumpre ressaltar que não se visará aqui a implosão de todo o regime disciplinar tal como é hoje, com a apresentação de propostas radicais ou que necessitem de esforços consideráveis para a sua implementação. O foco é apenas fornecer pontos de melhoria para reflexão. Outrossim, qualquer proposta aqui levará em conta a necessidade de salvaguardar os direitos fundamentais dos funcionários, com respeito aos princípios da ampla defesa, contraditório, presunção de inocência, proporcionalidade e outros. Afinal, a busca por eficiência não pode ser feita, de nenhum modo, a custo de direitos consagrados.

3.2.1 Dos ilícitos e das sanções: o que falta?

A questão da tipicidade da falta disciplinar talvez tenha sido um dos pontos que mais divergências encerra. Se a doutrina flutua entre dois polos, pleiteando uns pela atipicidade dos ilícitos disciplinares, visto a multiplicidade de situações que podem comprometer os deveres funcionais, e outros pela sua tipicidade, com a previsão a nível legal das condutas puníveis, em deferência principalmente aos princípios da legalidade e segurança jurídica.

Com efeito, Portugal optou, a nível legal, por prever os deveres funcionais, trazendo a lume conceitos que permitissem ao intérprete extrair o seu significado, ao mesmo tempo em que previu junto a cada sanção situações exemplificativas de sua ocorrência,

¹⁰² Na Lei 8.112/90 esses ilícitos são apurados através de um procedimento especial, chamado sumário, que não é objeto de análise nesse trabalho.

dando margem a que outros casos pudessem lá ser incorporados. Já Singapura preferiu o modelo da atipicidade, sequer havendo referência na sua norma disciplinar do conceito de ilícito ou de onde se poderia encontrar a listagem de condutas vedadas.

Sem embargo, um ponto em comum conecta ambos modelos é a possibilidade de norma infralegal trazer leque de condutas a serem seguidas por seus funcionários, seja para densificar deveres gerais a todos direcionados, seja deveres especiais intrínsecos a determinado órgão ou função. Isso constitui característica alheia ao modelo brasileiro.

O Brasil tem entendido pela tipicidade dos ilícitos, de modo que as autoridades devem efetuar o enquadramento das condutas em um dos tipos expressos previstos em lei. A título exemplificativo, o Manual de PAD da CGU expressamente consigna que “conduta humana praticada no caso concreto precisa ser típica. Isso significa que, no Direito Penal, ela deve se encaixar na definição de um dos tipos penais configuradores dos crimes e, no âmbito do Direito Disciplinar, corresponder à violação do disposto em pelo menos uma das hipóteses da Lei nº 8.112/90 (arts. 116, 117 e 132).”¹⁰³ Ocorre que essa postura, de um lado, deve-se muito mais a uma prática administrativa do que por determinação legal e, de outro, resulta mais prejudicial ao servidor do que a abertura a cada órgão ou entidade de formular, por exemplo, um Código de Condutas particular.

Sob o primeiro aspecto, percebe-se na Lei 8.112/90 diversos preceitos que abrem margem a essa possibilidade de complementação através de norma infralegal.

O art. 116, inciso III, por exemplo, prevê como dever do servidor “observar as normas legais e regulamentares”. Acontece que isso jamais foi interpretado como uma autorização para um órgão pudesse estabelecer seu Código de Condutas, cujo descumprimento pudesse ocasionar repressão disciplinar. Contraditoriamente, é extremamente comum que cada órgão ou entidade estabeleça, com base no Decreto nº 1.171/1994, norma infralegal frise-se, um Código de Ética cuja violação importa a chamada “censura ética”, que detém natureza jurídica e importa em repercussões na esfera funcional do servidor ainda hoje obscuras e nebulosas. Tal salta ainda mais aos olhos quando se percebe que esses códigos corporificam verdadeiros padrões de conduta, mas sob vestes distintas. Prescrevem deveres e proibições que perfeitamente poderiam estar contidos no

¹⁰³ BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2019, p. 193. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42052/13/Manual_PAD.pdf.

regramento disciplinar, mas não podem ser usados como parâmetros para se auferir as condutas nessa esfera.

Sob o segundo aspecto, há ilícitos disciplinares contidos na Lei 8.112/90 que carecem completamente de densificação, conferindo uma margem enorme de discricionariedade às autoridades. Por exemplo, no art. 116, inciso II, da Lei nº 8.112/90 prevê-se o dever de “ser leal às instituições a que servir” e, no inciso IX, “manter conduta compatível com a moralidade administrativa”. Não há, contudo, qualquer definição que clareie tais conteúdos. Um Código de Condutas muito bem desempenharia o papel de preenchimento dessas lacunas, concedendo previsibilidade aos funcionários quanto às condutas permitidas e proibidas, satisfazendo muito mais o sentido do *nullum crime sine lege* contido nos princípios da legalidade e da segurança jurídica do que o modelo aberto de hoje.

Isso se torna ainda mais premente quando se observa os dados acerca das fundamentações das sanções de advertência e suspensão, que demonstram ser o mau comportamento o segundo maior vetor de sancionamento; restando, todavia, a questão de como se avaliar isso quando não se tem justamente um normativo com as condutas que se esperam dos funcionários.

Ademais, já há hoje dispositivo na Lei 8.112/90 – praticamente esquecido – que aponta pela permissividade legal de estatuir-se um código nesses termos: traga-se do art. 129 que aborda as hipóteses de advertência, mencionando que ela “será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou *norma interna*, que não justifique imposição de penalidade mais grave”. Em outras palavras, a regime disciplinar hoje já permite a instituição desses códigos.

A previsão de Códigos de Conduta visa também em última medida satisfazer o disposto no art. 8, n. 2 e 3, da Convenção da ONU contra a Corrupção, que estabelece que “cada Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas”, sendo que “cada Estado Parte, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, tomará nota das iniciativas pertinentes das organizações regionais, interregionais e multilaterais, tais como o Código

Internacional de Conduta para os titulares de cargos públicos, que figura no anexo da resolução 51/59 da Assembleia Geral de 12 de dezembro de 1996”.

De todo modo, creio que aqui resta um bom caminho a ser seguido pelo Brasil que o direcionaria à adoção de uma prática já prevista em outras jurisdições. E o melhor é que, para tal, haveria necessidade mais de uma mudança de cultura do que de alterações legislativas.

Como pressuposto ainda de um bom regime jurídico sancionador, há necessariamente que se definir o ilícito. Ocorre que a Lei 8.112/90 não o define adequadamente. O mais próximo que há é a junção do art. 124, que diz que “a responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função”, com o art. 148, que afirma que “o processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”.

Por mais que a união de ambos os dispositivos permita a extração do conceito, melhor seria se o regime trouxesse de forma direta e clara algo que demarcasse o ilícito disciplinar, tal qual é feito na lei portuguesa, que o conceitua como “o comportamento do trabalhador, por ação ou omissão, ainda que meramente culposos, que viole deveres gerais ou especiais inerentes à função que exerce”.

No que toca às sanções previstas, creio que poderia o regime abrir um leque maior de opções, de modo a que fosse possível efetuar um melhor juízo de proporcionalidade conforme o caso concreto. Falta no modelo brasileiro, por exemplo, mais modalidades de sanções pecuniárias e profissionais, a se situarem entre o extremo de uma sanção excessivamente branda, como é a advertência, e uma excessivamente gravosa, como o são as sanções expulsivas.

É certo que o regime hoje prevê a suspensão de até 90 dias, que bem atua nesse interregno, sobremaneira com a possibilidade de sua conversão em multa de até 50% da remuneração diária, que evita o efeito adverso de privar a Administração do funcionário, situação que, dependendo da repartição, pode acarretar prejuízos ao próprio serviço público. Entretanto, poderia bem a multa ser uma sanção autônoma, desvinculada da prévia imposição de uma suspensão.

Interessante que relembra Carlos de Barros o porquê de nunca se ter adotado nos regimes disciplinares brasileiros a sanção autônoma de multa. Afirma que havia o entendimento, baseado nas lições de *Duguit*, de que “seriam elas violentas em excesso para os funcionários de pequeno ordenado, sobretudo quanto têm família; seriam indiferentes para os ricos”¹⁰⁴. Sem embargo, Marcello Caetano refuta esse entendimento, ao argumento de que bastaria que fossem variáveis, permitindo a sua aplicação conforme as condições do funcionário¹⁰⁵.

Quanto às sanções profissionais, é possível retirar-se muitas possibilidades do modelo singapuriano, que as emprega em larga medida. Com efeito, sanções como descida ou impedimento de ascensão na carreira podem ser interessantes de serem adotadas. Mais polêmicas, contudo, seria a adoção da sanção de impedimento de recebimento de reajustes, uma vez que constitui garantia constitucional dos servidores brasileiros o reajuste anual de salários (art. 37, X, da CF/88), ou a de aposentadoria compulsória, hoje prevista para as carreiras da magistratura e extremamente mal vistas pela população em geral, por aparentar, ao fim, um prêmio ao invés de sancionamento. De outro lado, a possibilidade de redução dos proventos de aposentadoria parece ser um bom instrumento para dosar a sanção de cassação de aposentadoria, cuja consequência hoje pode ser sobretudo dolorosa conforme o caso concreto.

Outras sanções podem ser também concebidas, como (i) perda de bonificações, honorários, abonos e adicionais; (ii) inelegibilidade para remoções; (iii) perda do direito de gozo de licenças ou afastamentos; (iv) perda de horas acumuladas em banco de horas; (v) impossibilidade de desempenho de determinadas atividades ou funções, entre outras. Todas afetam o vínculo profissional do servidor e poderiam ser previstas tanto a título principal quanto acessório.

No mais, urgente é o estabelecimento de critérios expressos para a exclusão, o agravamento e a atenuação de sanções, tal qual o faz com esmero os arts. 171, 190 e 191 da LTFP portuguesa, de modo a se fornecer balizas precisas às autoridades, facilitando o juízo de proporcionalidade quanto à sanção cabível.

Deficiente também é o regime no que toca a um adequado sistema de incompatibilidades após o sancionamento. Como foi mencionado ao se tratar do modelo

¹⁰⁴ BARROS JUNIOR, Carlos Schmit de. *op. cit.*, p. 124.

¹⁰⁵ CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1932, p. 105.

português, a Lei 8.112/90 deixa parte das sanções expulsórias como não impeditivas de retorno ao serviço público, parte com uma vedação por um período de 5 anos e parte com vedação perpétua. Com a declaração de inconstitucionalidade¹⁰⁶ dessa vedação perpétua, há de se discutir um novo modelo. Nesse cenário, novamente o regime disciplinar português pode apontar para uma boa solução, já que elenca um critério bem interessante para resolução dessas situações: permite o retorno aos quadros públicos desde que a função a ser exercida não exija as particulares condições de dignidade e confiança que a função de que foi despedido ou demitido exigiam, ao qual também se poderia atar um período fixo de vedação a ocupação de funções de direção ou chefia. Penso ser a melhor solução a caminhar entre uma vedação ou um permissivo absolutos.

Por fim, imperioso se tratar do regime prescricional e aqui creio que o modelo português também apresenta regras interessantes. Com efeito, deve-se sempre ter em mente que a prescrição visa proteger o trabalhador contra investidas sancionatórias baseados em fatos há muito passados, em deferência a segurança jurídica, pressionando a Administração a atuar de modo célere sob pena de ver a potestade sancionatória bloqueada pelo advento do tempo. A distância entre o sancionamento e a conduta torna aquela dispensável, já que se diminui suas funções de prevenção geral e especial.

No Brasil, optou-se por um modelo de prescrição escalonado conforme a sanção a ser aplicada, tendo por início do prazo o conhecimento do fato pela autoridade competente para instaurar o procedimento.

Acontece que essa opção força a apuração de condutas muitas vezes ocorridas há largo tempo, sem qualquer relevância atual. Pense, por exemplo, numa infração leve que tenha ocorrido há 15 anos. Com o conhecimento dela hoje pela autoridade, esta seria obrigada a promover a apuração. De outro lado, a fixação de um prazo conforme a sanção dificulta que, antes da instauração, seja possível declarar a prescrição, já que esta somente ficará claro ao final da apuração, com a proposta da comissão acerca da sanção para o caso. Isso acarreta ainda um efeito nefasto: ora, se as autoridades sabem que a sanção aplicada definirá a prescrição do caso, buscarão selecionar justamente a sanção ainda não prescrita, por mais que entendam ser mais proporcional um sancionamento mais leve.

Essa situação explica também por que há uma taxa de prescrição tão alta no Brasil (Quadro 2), pressionada justamente pelas sanções mais leves. Afinal, se somente ao

¹⁰⁶ Ver nota 68.

fim de apuração, com a indicação da sanção apropriada, tem-se se houve ou não a prescrição, força-se a continuidade de procedimentos que há muito já poderiam ter sido encerrados caso a prescrição não estivesse atrelada a uma eventual e futura sanção. Somente faz sentido a prescrição baseada na sanção aplicada caso se trate de prescrição da pretensão executória, a iniciar após o encerramento do procedimento.

Assim, na linha portuguesa, melhor seria uma série de prazos prescricionais que unissem a (i) data da ocorrência do fato, impedindo apurações em face de acontecimentos decorridos há largo tempo; (ii) a data do conhecimento da infração, pressionando a autoridade a adoção de providências; (iii) o tempo de tramitação do procedimento, impondo uma condução célere do; e (iv) o encerramento do procedimento, aplicando-se a sanção logo após a sua conclusão. Nesse cenário, inclusive dispensável seria a sanção cabível como parâmetro prescricional, estabelecendo-se um período fixo de prescrição a decorrer após a conclusão do processo. Creio ser o mais lúcido na tarefa de proteção do trabalhador e de pressão na resolução rápida dos ilícitos disciplinares.

3.2.2 *Do sistema de responsabilização: como apurar?*

Sandro Dezan e Paulo Carmona ensinam, de forma eloquente, que “sanção não é em si o fim do plexo de atos cronologicamente encadeados, mas a consequência do procedimento dialético que caracteriza o processo administrativo”.¹⁰⁷ Em outras palavras, o processo administrativo disciplinar deve materializar formalmente uma relação jurídica, colocando “frente à frente” as partes envolvidas no litígio, a propiciar a dialética processual em contraditório.¹⁰⁸

Crucial para qualquer discussão quanto a um regime sancionatório é conceber o modo como este recepcionará as razões em conflito, sendo a sanção legítima após o confronto entre acusação e defesa sob resguardo do devido processo legal. Mas resta a questão: como estruturar referido processo? Atuando a Administração Pública no exercício da função administrativa num modelo *dual*, em que figura como órgão acusador e julgador, como estruturar o exercício dessa potestade sancionatória sem renegar as garantias de defesa do funcionário? Essa a difícil questão a que se volta este tópico.

¹⁰⁷ DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *op. cit.*, 2016, p. 24.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 25.

Sem embargo, um ponto preliminar se impõe: de onde surge essa necessidade? Por que é interessante a reformulação do sistema de responsabilização contido na Lei 8.112/90?

Já se mencionou linhas passadas que o sistema disciplinar adotado no Brasil foi o semijurisdicional, de modo que se interpõe entre autoridade instauradora e julgadora a figura da comissão disciplinar, ou processante, que instruirá o caso, formulará acusação, receberá a defesa e, então, elaborará relatório para julgamento. Trata-se de sistema adotado há muito no Brasil, tendo raízes no primeiro Estatuto de Funcionários Cíveis da União – Decreto-Lei 1.713/39.

Não obstante ser sistema muito elogiado na doutrina, a prática, contudo, tem revelado problemas.

De primeira ordem há a questão da disponibilidade exclusiva, ou não, dos funcionários designados para essa atribuição. Quando os membros acumulam suas funções cotidianas com aquelas necessárias ao andamento da comissão há a tendência à morosidade nas apurações, dado que comumente se dá prioridade aos afazeres diários e se relega a segundo plano as funções apuratórias. No oposto, quando há a liberação para tratar exclusivamente dos trabalhos da comissão, propicia-se a ocorrência de abusos, já que não é incomum que comissões busquem dilatar o curso do processo no intuito de permanecerem afastados. Pior ainda quando recebem alguma retribuição pecuniária para o desempenho dessa função, em que o fim da apuração resultará na cessação do valor. De segunda ordem há a questão do corporativismo que parece permear muitas carreiras públicas, fazendo com que as comissões sejam demasiadas lenientes e benevolentes com as infrações. O alto índice de absolvições visto no tópico anterior, somado ao fato de haver poucas instaurações de processos disciplinares, pode ser algum indicativo da realidade dessa constatação. Por fim, não é raro a ausência de capacitação e preparação jurídica dos membros para condução da tarefa complexa que é a apuração de um ilícito, sobremaneira quando é de natureza grave ou envolve infrações perpetradas de forma sofisticada.¹⁰⁹ O desafio, portanto, é a construção de uma estrutura de apuração que faça frente a cada um desses problemas.

Nesse ponto, o primeiro passo a ser adotado é a segmentação em dois meios distintos, conforme se trate de sanções mais leves ou mais severas. Aqui, tanto a doutrina

¹⁰⁹ Cfr. BARROS JUNIOR, Carlos Schmit de. *op. cit.*, p. 162-163; CAETANO, Marcello. *op. cit.*, 1999, p. 826-227; CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *op. cit.*, p. 190-191.

quanto a realidade dos regimes disciplinares analisados apontam para a necessidade de um meio de responsabilização ágil e simplificado à disposição dos superiores hierárquicos para tratar de desvio leves e outro mais formal voltado a apuração de ilícitos mais sérios e que, geralmente, podem implicar a desvinculação do funcionário dos quadros públicos.

A própria Lei 8.112/90 incorporou essa noção quando estabeleceu a dicotomia Sindicância, para sanções leves, e o PAD, para as gravosas. Ocorre que, como se mencionou alhures, a lei não trouxe o rito da sindicância, deixando em aberto o modo como ela se desenvolve. Isso acarretou o uso analógico do rito do PAD, provocando uma equiparação indevida entre ambos os procedimentos¹¹⁰. Na prática a única diferença de relevo entre um e outro é o número de membros da comissão, possuindo o PAD três, enquanto a Sindicância apenas dois. Ademais, devido a estar limitado à suspensão de até 30 dias, há inclusive uma recomendação da CGU no sentido de se evitar a sua instauração, dando-se preferência ao uso do PAD.¹¹¹ Há na prática uma notável incompreensão acerca desse instrumento.

Dessarte, isso privou as chefias de um mecanismo facilitado de exercício do poder disciplinar para situações mais simples e corriqueiras do dia-a-dia. Essa realidade pode ser bem vista nos Quadros 1 e 2, em que se observa um montante muito maior de PADs do que Sindicâncias instaurados – sendo que o normal deveria ser justamente o oposto, presumindo-se mais a ocorrência de infrações leves do que graves – bem como uma esmagadora maioria de sanções leves sendo aplicadas por meio do PAD, ao invés de Sindicâncias. Acontece que o rito do PAD não foi construído para apurações desse jaez, já que demanda mais pessoas e mais tempo no seu curso. Não por menos também se vê um excessivo número de advertências prescritas como decorrência de PADs.

O mais apropriado para essas situações é o uso do sistema hierárquico, modelo utilizado nos dois outros ordenamentos analisados. O seu rito já poderia iniciar com a acusação ao funcionário pelo superior hierárquico, em que constasse os fatos, as provas e a sanção em consideração para aplicação. Ao servidor, ser-lhe-ia concedido prazo para apresentação de defesa e produção de provas. Haveria aqui uma dispensa da necessidade de comissão, mas exigir-se-ia já provas pré-constituídas por parte da chefia quanto ao ilícito cometido. Caso a situação não estivesse ainda clara ou justificasse uma produção probatória,

¹¹⁰ Cfr. art. 31 da Instrução Normativa CGU nº 14/2018, que regulamenta esse instrumento em todo o Sistema Federal de Correição brasileiro.

¹¹¹ BRASIL, Controladoria-Geral da União. *op. cit.*, p. 63 e ss.

o PAD permaneceria sendo o instrumento devido. Recebida a defesa e as provas do funcionário, decidiria o superior o caso.

Aproximaria aqui essa proposta do método de sancionamento singapuriano, em que há uma espécie de acusação em face do funcionário logo no início do procedimento, tendo este inclusive noção da sanção que está sendo considerada para lhe ser aplicada, dando-lhe oportunidade para manifestação não só em face dos fatos como também em face da própria sanção.

Em verdade, essa estrutura nem mesmo é alheia à Lei 8.112/90, que justamente a utiliza num procedimento especial, chamado rito sumário, para apurar os ilícitos de abandono de cargo, inassiduidade habitual e acumulação ilegal de cargos (art. 133), em que o processo já começa com a peça acusatória, haja vista que nessas hipóteses também já se há provas pré-constituídas. Nada aqui diverge muito de algumas opções já contidas em lei, apenas se conferiria um mecanismo de responsabilização de que hoje carecem as chefias imediatas.

De outro lado, há a questão da estrutura do PAD. Aqueles que já se dedicaram a tratar do tema geralmente criticam bastante o modelo atual, ao argumento de que se baseia ainda em um esquema hierárquico, em que a autoridade administrativa atua tanto na instauração quanto no julgamento. Entendem que o mero fato de existir a comissão processante, por ser esta designada pelas autoridades administrativas, não é suficiente a afastar o risco de violação à imparcialidade nas apurações, pugnando a implementação do sistema jurisdicional, com a criação de um órgão independente, seja administrativo seja judicial, com estrutura e quadro funcional próprio que seria responsável por julgar os procedimentos disciplinares.

É nesse sentido que diz Romeu Bacellar ser o processo administrativo disciplinar no Brasil assemelhado ao antigo processo inquisitório¹¹² ou Maria Grechinski que “a nossa instância administrativa disciplinar sofre a influência de um modelo arcaico e incompreensível de concentração isolada de poder, onde o próprio Poder interno é o responsável não só pela apuração/investigação, nem sempre isenta, bem como pelo

¹¹² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público.** A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano. 3, n. 11, jan/mar 2003, p. 22.

juízo administrativo disciplinar do servidor público acusado”¹¹³. Isso quando não se tecem severas críticas às próprias comissões processantes, como o faz Paulo Ebert ao dizer que “não é preciso engendrar laboriosos esforços mentais para constatar que os servidores integrantes das comissões de processo disciplinar, cientes dos desígnios advindos de suas chefias, sentir-se-ão pressionados, em maior ou menor medida, a corroborarem com as intenções dos superiores hierárquicos. E mesmo que inexista, por parte dos integrantes da comissão, o intuito de alinhar-se aos desígnios dos superiores hierárquicos, haverá, ainda assim, um certo temor quanto à adoção de posturas que possam vir a desagradar as chefias”.¹¹⁴

Como ponto comum a todas as críticas há sempre a defesa de criação de uma justiça, administrativa ou judicial, especializada para o trato da matéria disciplinar, retirando de vez o primado hierárquico das apurações. Somente assim faz-se-ia justiça verdadeira e se acautelaria os funcionários acusados do arbítrio das autoridades. Os dados, contudo, parecem demonstrar ser exagerada essa visão.

Deveras, o que se observou é justamente um baixo quantitativo de instaurações de procedimentos disciplinares e um altíssimo percentual de absolvições (cerca de 60% nas sindicâncias e 70% nos PADs). Além disso, perceber-se um índice elevado de prescrições (em torno de 25% das sanções) juntamente com grande demora nos julgamentos dos procedimentos, o que certamente contribuí para essas prescrições. Tudo isso parece demonstrar que há em verdade é pouco interesse das autoridades em realizar persecuções disciplinares.

Um dado a mais que reforça essa conclusão é o exame da fundamentação das sanções expulsivas, cujo lastro é basicamente casos de corrupção ou abandono de cargo (falta por 30 dias consecutivos ao trabalho), inassiduidade habitual (mais de 60 dias de faltas intercaladas no ano) ou acúmulo ilegal de cargo, correspondendo a quase 90% de todas as situações desde 2003 até os dias atuais. Ou seja, a não ser que o servidor cometa atos seríssimos como recebimento de propina ou simplesmente deixe de comparecer a serviço,

¹¹³ GRECHINSKI, Maria Izabel Pohl. **Do julgamento político dos processos administrativos disciplinares e a necessidade de uma justiça administrativa disciplinar especializada brasileira**. Revista Ibero-Americana de direito Público, ano 5, volume XVIII, p. 443 (441-461).

¹¹⁴ EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. **Propostas para um novo processo administrativo disciplinar no plano federal**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12065>. Acesso em 7 de janeiro de 2021.

há muito mais chances dele passar por toda a sua vida funcional sem quaisquer problemas disciplinares com suas chefias.

O que se quer dizer é que não se vislumbra razões de peso a se proscrever o sistema semijurisdicional, hoje já tradicionalíssimo no ordenamento brasileiro. Não obstante, é possível conceber formas de aperfeiçoá-lo, de forma inclusive a permitir acautelar de alguma forma as preocupações acerca da real imparcialidade das comissões disciplinares. A resposta a isso vejo nos modelos disciplinares das nações analisadas.

Destarte, penso que as comissões disciplinares poderiam assumir um outro papel dentro do PAD, que seria o exame final dos argumentos de acusação e defesa. Assim, com a instauração do procedimento seria constituído o instrutor para o caso, nos moldes em que ocorre em Portugal, com vistas a coleta das provas tanto por si demandadas quanto aquelas que demandasse o funcionário visado. Toda essa primeira fase de instrução ocorreria através desse contato entre instrutor/servidor, ao invés da comissão/servidor.

Essa tarefa de instrução poderia inclusive ficar a cargo das Corregedorias, estruturas hoje presentes em praticamente todos os órgãos e entidades da Administração Pública brasileira, já que possuem elevada expertise em investigações e apurações, tornando mais célere justamente essa que é uma das fases mais críticas e lentas do procedimento disciplinar, conforme visto no tópico 3.1.

Após o encerramento da instrução, o instrutor formularia a acusação perante a comissão disciplinar, que colheria a defesa escrita do acusado e elaboraria o relatório final a ser submetido à autoridade julgadora. Aproximar-se-ia, assim, do modelo visto em Singapura, no qual as comissões emitem o relatório para julgamento pelo PSC.

As comissões ficariam assim aliviadas da tarefa mais complicada – e que mais as demandam – de instrução do feito, sem prejuízo de que, na fase de defesa, possa ser produzida alguma prova adicional que entendam cabível. Dessa forma, criar-se-ia uma adequada separação entre órgão instrutor/acusador e o julgador, sem romper por completo com a fisionomia já hoje existente. A autoridade julgadora permaneceria a decidir em conformidade ao relatório, salvo quando este fosse contrário às provas dos autos, mantendo-se a mesma regra já vigente hoje.

No mais, poderia ainda a comissão figurar como instância recursal das decisões do instrutor durante o curso do procedimento, algo não previsto hoje para as

decisões das comissões dentro do PAD, ou mesmo daquelas proferidas pelos superiores hierárquicos quando do manejo do procedimento voltado às sanções leves.

É certo que para isso seria recomendável que as comissões fossem fixas, e não *ad hoc* para um determinado caso, de modo a se melhor cumprir com o princípio de um juiz natural na esfera administrativa. De todo modo, hoje muitos órgãos já trabalham com comissões disciplinares permanentes para lidar com toda a atividade disciplinar, seria o caso apenas de conceder um mandato a seus membros, nos moldes do que existe para os titulares de unidades de corregedoria.

Por fim, deve-se ter ainda alguma preocupação com as delongas constatadas na fase de julgamento, já que consiste essa, logo após a instrução, como o momento em que mais tem dilatado o andamento dos procedimentos. Não pode o trabalhador ficar no aguardo meses a fio da decisão da autoridade. Aqui, há de se considerar a incorporação de dispositivo semelhante ao visto no modelo português, em que o atraso na decisão final implica caducidade do direito de aplicar a sanção (art. 220, n. 6, da LTFP), de modo a imprimir velocidade à conclusão do procedimento.

Isto posto, cabe destacar novamente que nada aqui extravasa muito de soluções já vistas no cenário brasileiro e tampouco implica a criação de novos órgãos ou carreiras públicas, fazendo-se uso justamente de todas as estruturas já estabelecidas e conhecidas. Da mesma forma, o devido processo legal estaria assegurado, garantindo-se ao funcionário o contraditório e a ampla defesa.

Conclusão

Buscou-se nesta pesquisa levantar contribuições a auxiliar uma eventual reformulação do regime disciplinar contido na Lei 8.112/90 do Brasil. Para tal, perpassou-se por dois caminhos específicos: (i) teóricos, a fim de se revelar o que é e para que se volta o poder disciplinar, delimitando-lhe o seu sentido e objeto; e (ii) práticos, de modo a se construir o modelo que seja eficiente, baseado em experiências de sucesso e que atenda adequadamente aos problemas reais e concretos enfrentados no dia-a-dia do seu exercício no Brasil.

Nesse contexto, viu-se que o poder disciplinar é inerente a qualquer grupamento social que se predisponha a ter um mínimo de ordem, que violada necessitará de meios de reparo e retorno a normalidade, seja este uma associação privada ou pública. Ocorre apenas que, quando envolvido o Estado, há se se considerar os limitativos de sua atuação, contidos no regime jurídico público. Assim, esse poder disciplinar vai ser regulado da mesma forma que toda e qualquer outra manifestação de vontade estatal.

Há uma certa discussão acerca da natureza dessa regulação, se deveria assumir feições de direito penal ou de direito administrativo. Hoje, contudo, percebe-se uma gradativa aproximação entre ambos, uma vez que, mesmo naquelas nações, como o Brasil e Portugal, em que há a ideia de que o poder disciplinar detém natureza administrativa, cada vez mais se aceitam os influxos de determinados princípios de direito penal, como o contraditório, a ampla defesa, a presunção de inocência, a proporcionalidade, etc.

Tudo isso acaba refletindo no regime disciplinar e deve ser levado em consideração na sua estruturação. Contudo, não pode esquecer que permanece sendo um poder administrativo, exercitado no seio da Administração Pública e voltado a uma específica esfera de indivíduos que se encontram sob sua particular influência: os servidores públicos. Retirar esse aspecto é olvidar por completo o seu sentido, impedindo o atingimento se soluções capazes de enfrentar os problemas que justamente lhe deram fundamento. O poder disciplinar possui sujeitos, finalidade, razão e objeto particulares, que devem ser lembrados quando da construção do seu regime jurídico.

De outro lado, a construção de um regime disciplinar não necessita estar limitada a discussões de cariz doutrinário. Desse modo, é importante avaliar como outras jurisdições enfrentam o mesmo problema. O Brasil não precisa “inventar a roda”. Foi nesse

contexto que se buscou analisar algumas nações que bem tem enfrentado o problema disciplinar.

A questão da tipicidade das sanções disciplinares parece bem ilustrar isso. Por mais que se reconheça a dificuldade de se consignar em tipos todo e qualquer ilícito disciplinar, ante a variedade de condutas que são capazes de violar um dever funcional, as legislações dos países geralmente concedem abertura a seus órgãos para justamente complementar as disposições legais. Permitindo que a realidade de cada instituição seja capaz de fornecer as respostas que dificilmente o legislador conseguiria a partir de um olhar amplo sob toda a esfera pública.

Igualmente foi o que se observou no sistema hierárquico de responsabilização. Percebeu-se que este não precisa ser proscrito, podendo conviver bem com outros modos de responsabilização, desde que temperado a partir de alguns princípios apropriados, como o do contraditório e da ampla defesa. Se houve algo que perpassou ambos os regimes jurídicos examinados – Portugal e Singapura – foi a sua previsão justamente para as sanções mais leves, cuja apuração pode ficar a cargo dos próprios superiores hierárquicos.

Da mesma forma, há de se construir soluções a partir da identificação de problemas. Com essa premissa visou-se identificar, a partir de dados disponíveis, quais os pontos de estrangulamento no exercício da atividade disciplinar, de modo a se elaborar propostas condizentes a tais dificuldades. Percebeu-se assim que a potestade disciplinar no Brasil não tem sido conduzida, como alguns propugnam, de forma parcial e sancionatória. Em verdade, se trata de um poder administrativo pouco utilizado, geralmente em situações extremas, e com elevados índices de resultados favoráveis aos funcionários. O que há em verdade é certa morosidade nas fases de instrução e de julgamento dos procedimentos, que podem ser solucionados com alguns dispositivos legais, como entrega da instrução dos procedimentos às corregedorias e de um prazo de caducidade para julgamento.

Dessa forma, por mais que uns defendem a necessidade de sua completa implosão, mais simples o seu reparo nos pontos de falha, aproveitando-se inclusive toda a prática e entendimentos já consolidados. Tem-se que assim melhor se atende aos compromissos legais e internacionais do Brasil de manter um sistema disciplinar moderno e eficiente.

Bibliografia

- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano. 3, n. 11, jan/mar 2003, p. 11-27.
- BARROS JUNIOR, Carlos Schmit de. *Do poder disciplinar na Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.
- BLANC, Manuela *et al.* *Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas anotado*. Lisboa: Rei dos Livros, 2009.
- BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília, 2019, Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42052/13/Manual_PAD.pdf.
- CAETANO, Marcello. *Do poder disciplinar no direito administrativo português*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1932.
- CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo, tomo 2*. Coimbra: Almedina, 10^a ed., 1999.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 24^a ed., 2011.
- CARVALHO, Ana Celeste. Os procedimentos disciplinares na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas. In SÁNCHEZ, Pedro Fernández; ALVES, Luís M. (Coord.). *O Regime Disciplinar dos Trabalhadores em Funções Públicas, Advogados e Magistrados Judiciais*. Lisboa: AAFDL, 2020.
- CARVALHO, António Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- CAVANCANTI, Temístocles Brandão. *Direito e Processo Disciplinar*. Rio de Janeiro: FGV, 1961.
- COSTA, José Armando da. *Processo administrativo disciplinar: Teoria e prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A “atividade-ação” punitivo-disciplinar: interatividade e complexidade entre ato, procedimento e processo administrativo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 6, n. 2, out/2016, p. 23-36.

- DIAS, José Eduardo Figueiredo. Enquadramento do procedimento disciplinar na ordem jurídica portuguesa. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Vol. 73, 1997, p. 183-210.
- DUARTE, José. O poder disciplinar. Revista de direito administrativo, v. 50, 1957, 1-27.
- EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. Propostas para um novo processo administrativo disciplinar no plano federal. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12065>. Acesso em 7 de janeiro de 2021.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2ª ed., 2007.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 8. ed., 2006.
- FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. O poder disciplinar no Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública: Lei 58/2008: doutrina – Jurisprudência. Alfarelos: Petrony, 2011.
- FREITAS, Izaías Dantas. A finalidade da pena no Direito Administrativo Disciplinar. Revista de Informação Legislativa, ano 36, n. 141, jan/mar, 1999.
- GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 5ª Ed., 2000.
- GRECHINSKI, Maria Izabel Pohl. Do julgamento político dos processos administrativos disciplinares e a necessidade de uma justiça administrativa disciplinar especializada brasileira. Revista Ibero-Americana de direito Público, ano 5, volume XVIII, p. 441-461.
- HENRIQUE, M. Leal. Procedimento disciplinar: função pública, outros estatutos, regime de férias, faltas e licenças. Lisboa: Rei dos Livros, 5ª ed., 2007.
- MADEIRA, José Maria Pinheiro; CARNEIRO, Amanda de Abreu Cerqueira. Da verdade sabida em direito administrativo. Revista Síntese: Direito Administrativo, São Paulo, v. 14, n. 159, p. 169-180.
- MARINA JALVO, Bélen. El régimen disciplinario de los funcionarios públicos: Fundamentos y regulación sustantiva. Valladolid: Lex Nova, 3ª ed., 2006.
- MAYER, Otto. Le droit ad. Allemand. Paris, 1906, nº 51, T. IV.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção Administrativa e o Princípio da Culpabilidade. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo horizonte, ano 5, n. 22, out/dez, 2005.

- _____. Príncípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. Coleção Temas de Direito Administrativo, Vol. 17. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MOURA, Paulo Veiga e. Estatuto disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública anotado. Coimbra: Coimbra Ed., 2ª ed, 2011.
- _____. Função Pública – Regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes, vol. 1. Coimbra: Coimbra Editora, 2ª ed., 2001.
- NEVES, Ana Fernanda. O direito disciplinar da função pública. Vol. I. Dissertação de doutoramento ciências jurídico-políticas. Lisboa (Portugal): Universidade de Lisboa, 2007.
- _____. O direito disciplinar da função pública. Vol. II. Dissertação de doutoramento ciências jurídico-políticas. Lisboa (Portugal): Universidade de Lisboa, 2007.
- OLIVEIRA, Paulo Vitor Barbosa de. O poder disciplinar militar e relação especial de poder: o controle interno-explicito das forças de segurança de natureza militar luso-brasileiras. Dissertação de mestrado em ciências jurídico-políticas. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2019.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Servidores Públicos. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- REIS, Palhares Moreira. Processo disciplinar. 2ª ed, Brasília: Consulex, 1999.
- RIBEIRO, Vinício A. P. Estatuto disciplinar dos funcionários públicos comentado. Coimbra: Coimbra Ed., 3ª ed., 2006.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 136, out/dez, 1997, p. 189-222.
- TOLEDO, Francisco de Assis. Princípios básicos do direito penal. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 1994.
- WINSLOW, V. S. Disciplining public servants: the exorcism of a phantom doctrine?. Malaya Law Review, vol. 25, n. 1, 1983.
- ZAGO, Licia Maria Armentano K. Processo administrativo disciplinar. In MEDAUAR, Odete (Coord.). Processo administrativo: aspectos atuais. São Paulo: Cultural Paulista, 1998.