


Revista da

# CGU

ANO VI  
Julho/2011  
ISSN 1981-674X

*Edição Especial - Direito Disciplinar*

**CONTROLADORIA - GERAL  
DA UNIÃO / PR**

The cover image shows a modern building facade with a grid pattern. Overlaid on the image is a circular graphic with a globe in the center and a map of Brazil. The text 'CONTROLADORIA - GERAL DA UNIÃO / PR' is printed on the building's facade.



Controladoria-Geral da União

**Revista da CGU**  
Edição Especial - Correição

Brasília, DF  
Julho /2011

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU  
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 - Brasília /DF  
cgu@cgu.gov.br

**Jorge Hage Sobrinho**  
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

**Luiz Navarro de Britto Filho**  
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**Valdir Agapito Teixeira**  
Secretário Federal de Controle Interno

**José Eduardo Elias Romão**  
Ouvidor-Geral da União

**Marcelo Neves da Rocha**  
Corregedor-Geral da União

**Mário Vinícius Claussen Spinelli**  
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Diagramação e arte: Assessoria de Comunicação Social da CGU

Distribuição gratuita da versão impressa

Disponível também no site [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.  
O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU Edição Especial - Correição / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano VI, Julho/2011. Brasília: CGU, 2011.

376 p. Coletânea de artigos.

1.Prevenção e Combate da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X  
CDD 352.17

# umário

---

O princípio da insignificância como requisito para formação do juízo de admissibilidade no processo administrativo disciplinar ..... 14

*Alessandra Lopes de Pinho*

A formação do Estado patrimonialista português e a gênese da corrupção no Brasil ..... 27

*Alan Lacerda de Souza*

Uma (re)leitura do poder correicional no Estado Democrático de Direito: prevenção versus repressão ..... 37

*Ana Cláudia de Moraes*

Limites do controle judicial de proporcionalidade das sanções disciplinares aplicadas aos servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8112/92.... 50

*André Luís Schulz*

Publicação dos vencimentos dos servidores públicos na rede mundial de computadores: violação à privacidade ou um instrumento de controle social?..... 62

*Darcy de Souza Branco Neto*

Possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade em processos administrativos disciplinares cuja penalidade prevista seja a demissão..... 72

*Débora Queiroz Afonso*

Responsabilização disciplinar de diretores de empresas públicas e sociedades de economia mista à luz do sistema de correição do Poder Executivo Federal

*Eduardo Athayde de Souza Moreira*..... 88

Prescrição no processo administrativo disciplinar.....	107
<i>Emília Cássia de Sousa</i>	
O uso do sistema de videoconferência no processo administrativo disciplinar.....	129
<i>Érika Lemância Santos Lôbo</i>	
Processo administrativo disciplinar europeu: procedimento e formação de comissões.....	140
<i>Fernando Toledo Carneiro</i>	
O controle social e a transparência pública na democracia brasileira.....	150
<i>Ivo de Souza Borges</i>	
Demissão de servidor pela Administração Pública por prática de ato de improbidade sem a necessidade de atuação antecipada do judiciário.....	160
<i>José Olímpio Barbacena Filho</i>	
Improbidade administrativa: aplicação da lei, tendências e controvérsias.....	171
<i>Laurent Nancym Carvalho Pimentel</i>	
A inserção das empresas estatais no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.....	185
<i>Marcelo Pontes Vianna</i>	
O Devido Processo Legal como direito fundamental em processos administrativos disciplinares implica necessariamente na obrigatoriedade de defesa técnica proferida por advogado?.....	199
<i>Maria do Rosário Ferreira</i>	
O monitoramento das reintegrações judiciais de servidores públicos como forma de verificar a efetividade do exercício da função disciplinar da Administração Pública Federal.....	212
<i>Marta Maria Vilela de Carvalho Gomes</i>	
A natureza jurídica da sindicância e seu papel no direito administrativo disciplinar.....	224
<i>Maxwell Novais Oliveira</i>	

Controle social nos procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito do poder executivo federal.....	236
<i>Mileni Fonseca Krubniki Teodoro</i>	
Aplicação da teleaudiência em procedimentos disciplinares.....	248
<i>Oswaldo Fernandes de Araújo</i>	
O exame de constitucionalidade da norma de vedação definitiva de retorno do servidor ao serviço público federal por infringência do artigo 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.....	269
<i>Patrícia Ramos e Silva Santos</i>	
Responsabilidade disciplinar de empregado público celetista quando do exercício de cargo em comissão na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.....	282
<i>Rafael Oliveira Prado</i>	
Recuperação de recursos públicos malversados – uma alternativa para a ineficácia das tomadas de contas especiais.....	292
<i>Ricardo Cravo Midlej Silva</i>	
A Sindicância Patrimonial como instrumento de apuração no Direito Administrativo Disciplinar brasileiro.....	305
<i>Roberto Vieira Medeiros</i>	
Enriquecimento ilícito como modalidade de crime.....	315
<i>Rodrigo Vieira Medeiros</i>	
A aplicação da teoria do domínio do fato nos procedimentos administrativos disciplinares.....	323
<i>Sabrina Pitacci Simões</i>	
Estudo de caso: a perspectiva preventiva no controle das infrações administrativas.....	341
<i>Tatiana Spinelli</i>	
Enriquecimento ilícito: presunção absoluta, relativa ou necessidade de fato antecedente para a responsabilização administrativa.....	354
<i>Waldir João Ferreira da Silva Júnior</i>	

# Processo administrativo disciplinar europeu: procedimento e formação de comissões

*Fernando Toledo Carneiro*, Especialista em Direito Administrativo Disciplinar pela Unb. Analista de Finanças e Controle da CGU lotado na Corregedoria Setorial dos Ministérios do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior e do Turismo.

## Introdução

O Direito Disciplinar, para ser conceituado, precisa buscar uma distinção comum na ciência política: a que se tem entre comunidade e sociedade. Ele pressupõe essa distinção, porque sua particularidade específica é agir no seio de comunidades, subgrupos sociais que se ligam por interesses comuns, condições pessoais específicas, funções e estatutos singulares: os trabalhadores, os funcionários públicos, os magistrados, os advogados.

Ele é construído para garantir, no seio desse grupo, a normalidade, visando à consecução dos interesses do grupo perante a sociedade. **A comunidade impõe a si mesma regras de conduta, cujo fim é garantir a imagem que ela pretende passar à sociedade como um todo.** Os magistrados são imparciais. Os advogados, o contrário. Trabalhadores, confiáveis, e funcionários, probos. São os valores das comunidades que irão embasar o pre-

ceito primário das normas de direito disciplinar.

Ao passo que o preceito secundário – a sanção – será uma consequência que afete o interesse do indivíduo apenado, no seio da comunidade, na sua condição de seu membro, de empregado, de funcionário, magistrado ou advogado.

Isso explica, assim, porque, para a magistratura, é uma penalidade grave a aposentadoria disciplinar. Embora, em todas as outras comunidades, aposentadoria nunca seja sanção, para o magistrado aposentado por indisciplina, resta-lhe um estigma dentro de sua comunidade, que lhe arre mata de desgosto.

Do mesmo modo, uma mera advertência, para quem olha de fora do serviço público, parece não passar de uma “anotaçãozinha” nos assentamentos funcionais. Mas o servidor que a suporta, desde o processo administrativo disciplinar até a aplicação da penalidade,



será atingido em sua condição de membro daquela comunidade, de modo, para si, vexatório.

Dá que a sanção disciplinar mais grave será, sempre, a exclusão do indivíduo. Observem-se, por exemplo, sanções disciplinares militares. Nessa comunidade, nem mesmo a prisão, o cerceamento da liberdade, que, no Direito Moderno, vem sendo considerada a punição mais grave aplicável ao ser humano, com a preservação de um mínimo de dignidade, é tão rigorosa quanto a expulsão da comunidade.

Essa beleza escapa a muitos. O Direito Administrativo Disciplinar no Brasil está restrito. Sofre ora de uma abordagem excessivamente dogmática, reproduzida em manuais práticos feitos para comissões de inquérito ou acusados, que jamais, tanto estes quanto aquelas, quiseram estar no processo, ora de certo ostracismo – os mais difundidos manuais de direito administrativo pouco trazem a respeito do processo administrativo disciplinar. Fazem-no apenas na medida exata para explicá-lo.

É evidente que essa fração do Direito jamais prenderá a atenção de tantos quantos são aqueles que se dedicam ao Direito Penal, por exemplo. Todavia, mesmo um número proporcionalmente menor de estudiosos pode travar discussões em benefício do tema, sem apenas repetir o que já dizem as leis e a jurisprudência, simplesmente solucionando um ou outro caso específico, como vem acontecendo.

O dia-a-dia dos processos administrativos disciplinares demonstrou algumas questões turbulentas.

Os servidores públicos federais constantemente se recusam – embora não seja legalmente possível – ou se esquivam de participar de processos disciplinares. A possibilidade de estar envolvido em algo potencialmente ruim a um de seus colegas de trabalho e uma pretensa inaptidão para o trabalho investigativo são os alegados estorvos. Alguns sequer têm consciência de que é, igualmente, um *munus* atribuído a qualquer servidor, pouco importando que isso se distancie de sua área fim.

Essa situação será analisada nos dois ordenamentos que se pretende olhar. Há neles um processo leigo, tal como aqui no Brasil? Há um cargo exclusivo responsável pelas investigações administrativas? Seria essa uma alternativa viável ao caso brasileiro?

Outra questão é saber se é necessária, para um bom desenvolvimento do processo, a existência de uma comissão composta por três membros. Há alguma forma de se reduzir esse número, para agilizar as coisas? Se três participantes forem imprescindíveis, não seria mais adequado repartir competências, em vez de se ter membros com as mesmas funções? Um cuidaria da defesa, outro da acusação, e outro fiscalizaria ou julgaria. Isso não acarretaria uma maior dialética, melhorando as conclusões?

Enfim, o grau do contraditório nos processos disciplinares é sempre o mesmo? Pode haver graus de contraditório a serem respeitados? Há possibilidade de se assegurar um processo mais célere em detrimento de parte do contraditório?

Para aumentar os horizontes, o passo mais modesto é olhar para os lados. Buscar o que está sendo feito em outros países. Ver se os problemas são os mesmos e se as soluções podem ser importadas.

O objetivo é analisar aspectos considerados mais problemáticos do procedimento administrativo disciplinar federal, a composição das comissões de inquérito, o processo leigo, o modelo inquisitivo e o grau de contraditório e comparar o tratamento que a eles é dado pela legislação da União Europeia.

## 1. Instauração

Nos termos do artigo 86, §1º do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (“Estatuto”)<sup>1</sup>:

1. *Todo e qualquer incumprimento dos deveres com fundamento no presente Estatuto, a que o funcionário ou o ex-funcionário se encontra vinculado, voluntariamente efetivado ou por negligência, sujeita o mesmo a uma sanção disciplinar.*

Nessa hipótese, a Autoridade com Poder de Nomeação (“autoridade”) ou o Organismo Europeu de Luta Antifraude (“OLAF”) podem abrir um inquérito administrativo, cuja finalidade é verificar a existência de uma infração disciplinar.

Para a jurisprudência, um inquérito administrativo não pode estar fundado apenas sobre elementos gerais que pos-

sam cobrir um número indeterminado e incontrolável de fatos repreensíveis. A abertura de um inquérito administrativo deve estar fundada sobre fatos suficientemente claros, para permitir separá-los de outras imputações (TJ, 15 de março de 1967, Gutmann / Comissão CEEA, Rec. p. 75.).

## 2. Procedimento

Conforme se afirmou na introdução, uma das questões mais tormentosas de se trabalhar com o processo administrativo disciplinar no Brasil é o caráter leigo das comissões *ad hoc* que são formadas para o inquérito administrativo. As pessoas responsáveis pelos inquéritos administrativos não o fazem profissionalmente, no sentido de não terem esse inquérito como seu cotidiano e não terem formação direcionada a ele. Por isso, quer-se estudar a formação dos órgãos responsáveis pela “persecução disciplinar” na Europa, de maneira a se retirar, caso possível, notícias que melhorem a lida do tema no Brasil.

Antes disso, é preciso uma breve descrição do procedimento tal como ele ocorre no Direito Comunitário, tanto mais para se saber quais são os órgãos responsáveis por tal persecução.

### 2.1. Breve descrição do procedimento

É preciso distinguir, na legislação da União Europeia, dois procedimentos claramente distintos, quais sejam, o *inquérito administrativo* e o *processo disciplinar*.

Essa distinção é essencial ao entendimento da matéria, porquanto, no

<sup>1</sup> Regulamento (CEE, Euratom, CECA) nº 259/68 do Conselho, de 29 de Fevereiro de 1968, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias. Jornal Oficial (JOCE) nº L 056 de 04/03/1968 p. 1-7.

Brasil, o inquérito administrativo não passa de uma fase dentro do processo disciplinar (Lei nº 8.112/90: art. 151).

Para o Direito Comunitário, todavia, o inquérito administrativo corresponde, grosso modo, a uma sindicância investigativa – sem contraditório e ampla defesa – prévia, na qual se faz uma investigação sobre os primeiros indícios da infração, tal como um inquérito policial, mas com a diferença de que, lá, ao final desse procedimento, o envolvido é notificado para dar sua visão dos fatos (Anexo IX do Estatuto: art. 1º, §1º).

### 2.1.1. Inquérito Administrativo

Constatada a possibilidade de uma infração disciplinar, a autoridade comunica ao OLAF a irregularidade para que ele se manifeste sobre o caso, pois pode acontecer de ele já estar investigando o fato ou ter interesse em fazê-lo. No caso negativo, abre um inquérito administrativo por si mesma, que ficará a cargo do Serviço de Averiguação e Disciplina (SAD) (Criado pela Decisão C(2002) 540 da Comissão, de 19 de fevereiro de 2002. Modificada pela Decisão C(2004) 1588 final/4, de 28 de fevereiro de 2004). Apenas o OLAF e o SAD estão autorizados a efetuar os inquéritos administrativos (Anexo IX do Estatuto: arts. 1º e 2º e Decisão C(2004) 1588 final/4 da Comissão, de 28 de abril de 2004).

Enquanto o OLAF tem por missão tratar as irregularidades prejudiciais aos interesses financeiros da União Europeia e faltas graves ligadas às responsabilidades profissionais dos funcionários, os inquéritos conduzidos pelo SAD versam sobre casos residuais ligados a faltas disciplinares menos graves. Na prática, não

há conflito entre os órgãos, porquanto a autoridade é obrigada a consultar o OLAF antes de abrir seu próprio inquérito. E este detém prioridade do trato da questão (Decisão C(2004) 1588 final/4, de 28 de fevereiro de 2004: art. 4º, §2º).

Se o OLAF tiver interesse ou já estiver investigando a infração, o SAD deve se abster. Do contrário, a autoridade pode, então, abrir um inquérito administrativo por meio do SAD. O SAD efetua o inquérito e o relata, expondo os fatos e as circunstâncias pertinentes; o mesmo fará o OLAF, nos processos sob os seus cuidados.

E, convém repetir, será ouvido o funcionário ao final.

Depois de recebido o relatório, seja do OLAF, seja do SAD, a autoridade dispõe de um grau de liberdade de apreciação. Ela pode arquivá-lo, mesmo que tenha sido constatada uma infração disciplinar, diante das circunstâncias do caso concreto (Anexo IX do Estatuto: art. 3º, §1º, a e b); requerer aos órgãos competentes pelo inquérito administrativo que o completem; aplicar, sem a instauração de um processo disciplinar, a penalidade de **advertência** (Anexo IX do Estatuto: art. 3º, §1º, b); ou, enfim, instaurar o processo disciplinar, com ou sem o Conselho de Disciplina (CD) (Anexo IX do Estatuto: art. 3º, §1º, c).

### 2.1.2. Processo Disciplinar

Há duas espécies de processo disciplinar no Direito Comunitário. A primeira, para os casos mais leves, desenrola-se sem a presença do CD. A segunda, para as penalidades mais severas, acontece com a consulta a esse órgão.

### 2.1.2.1. O processo disciplinar sem consultas ao Conselho de Disciplina

O Anexo IX do Estatuto contém uma seção IV, composta por um único artigo, 11, consagrado à eventualidade de um processo disciplinar sem consultas ao CD. Em vista dessa disposição estatutária, a autoridade pode aplicar as penalidades de **advertência ou de repreensão**.

Nesses casos, a despeito da inexistência de intervenção do CD, os direitos de defesa do funcionário devem ser respeitados. O art. 11, §2º do Anexo IX do Estatuto prevê que o funcionário seja previamente ouvido antes que a autoridade decida a respeito de qualquer sanção.

A jurisprudência considerou que as disposições estatutárias não permitem o estabelecimento de distinções entre os meios de defesa de que o funcionário pode dispor no curso do processo disciplinar, segundo esse processo disciplinar comporte, ou não, a intervenção do CD (TJ, Acórdão de 17 de dezembro 1981, Demont / Comissão (115/80, Rec. p. 03147) (cf. al. 9-10, 12)).

Na verdade, esse tipo de procedimento é muito simples, porquanto, com o relatório do inquérito administrativo, a autoridade escuta as razões do funcionário e decide em seguida, a menos que se requeiram algumas diligências a serem feitas em contraditório.

**Seria o equivalente – no processo disciplinar brasileiro – a se escutar novamente o acusado, após o relatório final da comissão**

### 2.1.2.2. A intervenção do Conselho de Disciplina

Se a natureza do caso exigir uma investigação mais aprofundada, o art. 12, §1º do Anexo IX do Estatuto prescreve que o CD será chamado a atuar, por meio de um relatório enviado pela autoridade, o qual conterá os fatos imputados ao funcionário, as circunstâncias em torno das quais eles ocorreram, bem como agravantes e atenuantes. Esse relatório deve ser transmitido ao presidente do CD e ao funcionário investigado. Em seguida, o presidente do CD dele dará conhecimento aos outros membros.

De acordo com a jurisprudência comunitária, esse relatório transmitido ao CD é delimitador dos fatos por que será julgado o funcionário. Em caso de descobrirem-se fatos novos, há de se remeter um relatório complementar ao CD, para conhecimento e emissão de parecer (TG, 19 de março de 1998, Tzoanos / Comissão, 115/80, Rec., p. 3147, itens 9-10 e 12).

Após a remessa do relatório preliminar ao CD, o direito disciplinar comunitário instaura, no art. 14 do Anexo IX do Estatuto, um tipo de “confissão eficaz”. O funcionário pode, na presença do presidente do CD, reconhecer que cometeu a infração disciplinar e aceitar, incondicionalmente, o relatório enviado ao CD pela autoridade.

Art. 14 do Anexo IX do Estatuto:

Se, na presença do presidente do CD, o funcionário acusado reconhecer que cometeu a falta e aceitar sem reservas o relatório a que se refere o artigo 12 do

presente anexo [relatório do inquérito administrativo encaminhado para o CD], a autoridade pode, no respeito do princípio da proporcionalidade entre a natureza da falta e a sanção a aplicar, retirar o processo do Conselho de Disciplina. Sempre que um processo for retirado do Conselho, o presidente do Conselho de Disciplina emitirá um parecer sobre a sanção a aplicar.

Nessas hipóteses, a autoridade pode aplicar penalidades de advertência por escrito, repreensão, suspensão de subida de escalão por um período determinado, que pode variar entre um e 23 meses, e descida de escalão.

***O funcionário pode, na presença do presidente do CD, reconhecer que cometeu a infração disciplinar e aceitar, incondicionalmente, o relatório enviado ao CD pela autoridade.***

Após essa oportunidade, caso o funcionário não aceite a falta imputada, o relatório encaminhado pela autoridade ao presidente do CD é distribuído a um dos membros do CD, que será responsável pelo conjunto do caso, informando os demais. A jurisprudência comunitária, ao analisar essa matéria, ainda sob a vigência do antigo Anexo IX, decidiu que a distribuição de processos entre os membros do CD é uma regra de boa administração, e não formalidade substancial do procedimento, de maneira que, se descumprida, não en-

sejaria, por si só, nulidade ao processo (Acórdão de 19 de maio 1999, Connolly / Comissão (T-34/96 et T-163/96, RecFP. p. II-463) (cf. itens 72, 74)).

O CD tem o poder de ordenar medidas de instrução complementares e de estabelecer um processo contraditório.

Em face dos elementos apresentados e tendo em conta as eventuais declarações escritas ou orais, bem como os resultados da instrução contraditória realizada, o CD emitirá, por maioria absoluta, um parecer fundamentado sobre a existência dos fatos imputados ao acusado e sobre a eventual sanção a que esses fatos possam dar origem. Esse parecer será assinado por todos os membros do CD. Qualquer membro do CD pode juntar ao parecer uma opinião divergente. O CD transmitirá o parecer à autoridade e ao funcionário acusado no prazo de dois meses, a contar da data de recepção do relatório de sua evocação, desde que esse prazo seja adequado ao grau de complexidade do processo. Mas, *quando se proceder à instrução contraditória* por iniciativa do CD, o prazo será de quatro meses, desde que esse prazo seja adequado ao grau de complexidade do processo (Anexo IX do Estatuto: art. 18).

Em seguida, a autoridade, de posse do parecer do CD, ouve novamente o funcionário e toma sua decisão, no prazo de dois meses (Anexo IX do Estatuto: art. 22), desvinculada do parecer do CD, podendo, inclusive, produzir novas provas indeferidas por este (Acórdão de 26 de janeiro de 1995, D / Comissão (T-549/93, RecFP. p. II-43)).

Considerado culpado, o funcionário estará sujeito a uma das seguintes sanções: a) advertência por escrito; b) repressão; c) suspensão de subida de escalão por um período determinado, que pode variar entre um e 23 meses; d) descida de escalão; e) classificação num grau inferior por um período determinado, que pode variar entre 15 dias e um ano; f) classificação num grau inferior, no mesmo grupo de funções; g) classificação num grupo de funções inferior, com ou sem descida de grau; h) demissão e, quando justificado, segundo as circunstâncias, a redução da pensão ou a retenção, por um período determinado, de um montante do subsídio de invalidez.

### 3. Formação dos Órgãos Responsáveis pela Persecução Disciplinar

#### 3.1. Serviço de Averiguação e Disciplina da Comissão e o OLAF

O SAD e o OLAF são órgãos permanentes dentro do organograma da União Europeia. Seus funcionários têm como atividade fim o desenvolvimento dos inquéritos administrativos e o combate às fraudes e corrupções, e são especializados nesses assuntos.

Há dois requisitos essenciais para a boa condução dos inquéritos, a profissionalização e a permanência. A profissionalização das pessoas responsáveis pelo inquérito e a permanência dos órgãos competentes.

Nesse quesito, o processo disciplinar da União Europeia se aparta um pouco do brasileiro, porque, neste, a grande

maioria dos processos disciplinares é levado a cabo por servidores leigos.

#### 3.2. Conselho de Disciplina

Em cada instituição da União Europeia há um CD, ou mais, se o número de funcionários assim o exigir (Estatuto: art. 9º). As instituições da UE são o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o TJ, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas (Tratado da União Europeia: art. 13, §1º).

A formação do CD é disciplinada pelo art. 5º do Anexo IX do Estatuto. A primeira exigência estabelecida é a de que, **pelo menos, um membro do CD deva ser de fora da instituição**, podendo ser seu presidente, inclusive. O CD é formado por **cinco** pessoas, um presidente e quatro membros, com seus respectivos suplentes. Esses são os membros natos do CD. Esses membros são nomeados por um **período máximo de três anos e mínimo de um ano** (Anexo IX do Estatuto: art. 6º, §3º) e devem deter um grau hierárquico compatível com o servidor envolvido (Anexo IX do Estatuto: art. 5º, §§3º e 4º). Assim, com a reforma de 2004, não há mais lugar para se nomear um novo CD à ocasião de cada novo processo disciplinar (VANDERSANDEN, G. e LEVI, L.. La reforme administrative de La Commission – quelques considérations générales. Cahiers de droit européen, 2005, p. 330 apud DALLE-CRODE, Sylvain, 2008).

Esse sistema, embora não previsto em lei, vem sendo adotado em alguns órgãos do poder executivo federal, com a denominação de “comissão perma-

nente de processo administrativo disciplinar”, com a diferença de que os membros das comissões permanentes não gozam de uma espécie de “mandato” ou nomeação a termo, como ocorre no CD europeu, o que lhes retira um tanto de sua independência.

Percebe-se que não existem intransponíveis diferenças em relação aos dois sistemas e que a importação do modelo europeu é de utilidade restrita, porque requer um conselho de disciplina de cinco membros, enquanto se utiliza no Brasil uma comissão de três membros, no mínimo. Todavia, a estabilidade que detém o CD, com membros nomeados por prazo certo, é uma boa iniciativa.

## Conclusão

Sabe-se que o regime disciplinar dos funcionários a serviço da União Europeia é, atualmente, regulamentado pelo Título VI e pelo Anexo IX do Estatuto. O órgão primordialmente competente para fazê-lo é o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), sem prejuízo da competência da autoridade que nomeou o funcionário, por meio do SAD (Serviço de Averiguação e Disciplinar) (Anexo IX do Estatuto: art. 1º), ambos órgãos profissionais na investigação disciplinar, e permanentes.

A estrutura é semelhante à vigente na Administração Pública Federal, na qual a Controladoria-Geral da União tem competência para instaurar processos disciplinares contra quase todos os servidores públicos do Executivo Federal, sem prejuízo do poder disciplinar ligado à chefia — ligado ao poder hierárquico

(Lei nº 10.683/06: art. 18 e Lei nº 8.112/90: art. 143).

No quesito da profissionalização, o processo disciplinar da União Europeia aparta-se um pouco do brasileiro, porque, neste, a grande maioria dos processos disciplinares é levada a cabo por servidores leigos, enquanto lá as averiguações ficam a cargo do OLAF ou do SAD.

Além do mais, há, em cada instituição da União Europeia, um conselho de disciplina. Mas esse conselho, ao contrário das comissões de inquérito da Lei nº 8.112/90, é permanente, não *ad hoc* (Anexo IX do Estatuto: art. 5º). Tal estipulação parece estar mais de acordo com o princípio do juiz natural, e, quanto mais próximo dele se estiver, mais próximo se estará de um julgamento mais isento, o que é objetivo de um Estado Democrático de Direito (Constituição Federal: art. 1º). As matérias específicas de cada caso concreto, por não serem do conhecimento dos membros do CD, autorizam a convocação de dois membros *ad hoc* que sejam de hierarquia semelhante à do acusado e trabalhem com essa mesma matéria.

O conselho de disciplina é composto por um presidente e quatro membros. Sua função é instrutória e consultiva, pois a decisão fica a cargo da autoridade que nomeou o funcionário (Anexo IX do Estatuto: art. 22, §1º). O mesmo ocorre com as comissões disciplinares brasileiras, que, nomeadas pela autoridade instauradora, elaboram um relatório final conclusivo, para ser apreciado pela autoridade julgadora (Lei nº 8.112/90: art. 168).

Percebe-se que não existem intransponíveis diferenças em relação aos dois sistemas, e a importação do modelo europeu é de utilidade restrita, tendo em vista a carência de pessoal, porque requer um conselho de disciplina de cinco membros, enquanto, no Brasil, as comissões de inquérito vêm com três membros. Todavia, a estabilidade que detém o CD, com membros nomeados por prazo certo, é uma boa iniciativa.

Por sua vez, o contraditório está presente, visto que o funcionário deve ser ouvido antes de ser acolhida qualquer decisão em seu desfavor. Mas o contraditório não parece ser tão intenso quanto o realizado aqui no Brasil. Ele varia de intensidade de acordo com o procedimento disciplinar adotado, mas chega a alcançar o grau máximo, se o CD resolver instituir uma instrução contraditória. No Brasil, eventuais investigações realizadas sem o contraditório irão compor um aparte ao processo (Lei nº 8.112/90: art. 154), mas não deverão embasar a decisão.

Quatro últimos aspectos chamaram a atenção para um aprimoramento do processo disciplinar brasileiro, que não se pode deixar de anotar.

O primeiro é o art. 10 do Anexo IX do Estatuto, que, ao contrário da Lei nº 8.112/90, em seu art. 128, estabelece expressamente um grande rol de circunstâncias agravantes e atenuantes, bem como a sujeição da autoridade ao princípio da proporcionalidade. São agravantes e atenuantes a) a natureza da falta e as circunstâncias em que ela ocorreu; b) a importância do prejuízo causado à integridade, à re-

putação ou aos interesses das instituições em consequência da falta cometida; c) o grau de dolo ou da negligência que envolve a falta cometida; d) os motivos que levaram o funcionário a cometer a falta; e) o grau e a antiguidade do funcionário; f) o grau de responsabilidade pessoal do funcionário; g) o nível das funções e das responsabilidades do funcionário; h) a repetição dos atos ou comportamentos faltosos; i) a conduta do funcionário ao longo da sua carreira.

No Brasil, já se anularam processos disciplinares, porque a autoridade julgadora deixou de levar em consideração tais circunstâncias e deixou de observar tal princípio (MS/STJ nº 13.523-DF, j. 13/05/2009, DJE 04/06/2009, Rel. Min. Arnaldo Esteves, 3º Seção). Caso estivesse expresso na lei um maior número de situações a serem consideradas, talvez esses processos pudessem ter sido salvos, pois a comissão atentaria para elas.

O segundo é um aumento do número de penalidades. Na prática, no Brasil, trabalha-se com três espécies de penalidades: as ditas “capitais” (Lei nº 8.112/90: art. 127, III, IV, V, VI), a suspensão e a advertência (Lei nº 8.112: art. 127, I, II). O art. 9 do Anexo IX do Estatuto trabalha com oito espécies de penalidades. Um maior número de penalidades dá uma margem maior de manobra para a autoridade julgadora dos processos disciplinares e oferece uma maior individualização penalógica.

O terceiro é a “confissão eficaz” do art. 14 do Anexo IX do Estatuto. É uma medida válida para se reduzir o tempo



de duração dos processos disciplinares e sua complexidade. Se, na presença do presidente do CD, o funcionário acusado reconhecer que cometeu a falta e aceitar sem reservas o relatório, a autoridade pode aplicar as penalidades de advertência por escrito, repreensão, suspensão de subida de escalão por um período determinado, que pode variar entre um e 23 meses, e descida de escalão.

Esses últimos três institutos de que se tratou poderiam ser adotados no Brasil. São sugestões de *lege ferenda*,

para a evolução do processo disciplinar brasileiro.

Enfim, para ajudar nos julgamentos e nos juízos de admissibilidade dos processos disciplinares, a Comissão da União Europeia publica anualmente um relatório com as decisões em matéria disciplinar, omitindo os nomes dos envolvidos e qualquer especificidade capaz de lhes identificar (Decisão C(2004) 1588 final/4, de 28 de fevereiro de 2004: art. 10). Tal prática deveria ser adotada no Brasil pela Controladoria-Geral da União.

### Referências Bibliográficas

ANCEL, Pascal (org.). Vers un droit commun disciplinaire?. Saint-Etienne: PU Saint-Etienne, 2007, 339 pp.

COSTA, José Armando da. Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 5ª edição, 2005.

DALLE-CRODE, Sylvain. Le fonctionnaire communautaire: Droits, obligations et régime disciplinaire. Bruxelles: Emile Bruylant, 2008, 608 pp.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21ª ed., São Paulo: Atlas, 2008, 790 pp.

JOURDA-DARDAUD, Anne. La procédure disciplinaire dans la fonction publique: Fautes - Sanctions – Recours. Montreuil: Editions du Papyrus, 2005, 116 pp.

LAURIE, Frédéric. Faute disciplinaire dans la fonction publique: Contribution à l'étude de l'appréciation des fautes commises par les fonctionnaires. II tomos, Aix-De: PUAM, 778 pp.

MARCHI, Eduardo Silveira. Guia de Metodologia Jurídica. Lecce: Del Grifo, 2001, 320 pp.

PALHARES MOREIRA REIS, Antônio Carlos. Processo Disciplinar. Brasília: Consulex, 2ª edição, 1999.

TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar. Registrado na Fundação Biblioteca Nacional, sob n.º 403.625 (livro 752, fl. 285), 2009. pp. 1-542. [on-line] Disponível na internet via WWW. URL: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/Apostila%20de%20Texto%20CGU.pdf> (Consultado em 08/07/2009).