

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 visible 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

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>	

O monitoramento das reintegrações judiciais de servidores públicos como forma de verificar a efetividade do exercício da função disciplinar da Administração Pública Federal

Marta Maria Vilela de Carvalho Gomes, Analista de Finanças e Controle da CGU. Pós-graduada em Direito Administrativo Disciplinar na Administração Pública (Unb).

1. O contexto de discussão

O primeiro paradigma que se identifica na experiência moderna é o do Estado Liberal. Nele, o Estado assume função regulatória mínima, reservando ao mercado a tarefa de promover a distribuição equânime de oportunidades e benefícios. É nesse panorama que se pode perceber uma nítida assimetria na relação público-privado. O domínio do privado é superdimensionado. A forma jurídica predominante era o contrato. Como uma decorrência natural da luta contra o absolutismo, o público, inteiramente associado ao Estado, é visto com desconfiança. Daí a ideia das liberdades “negativas”, garantidas por

um governo, o que permite uma apropriação do público por uma determinada parte da sociedade. É nessa quadra histórica que se inicia o interesse de delimitar a divisão entre o direito público e o direito privado.

A reação do Estado às revoltas e aos conflitos sociais deu-se mediante uma mudança de paradigma: o surgimento do Estado Social. Passam a integrar o rol das constituições escritas, além do núcleo essencial das cartas liberais, novos direitos e novas formas de seu exercício. Contudo, também haverá, no paradigma do Estado Social, a hipertrofia do público, que passa a ser identificado com o interesse exclusivo do Estado.

Com o advento da crise do Estado Social, viabiliza-se a construção de um novo paradigma: o Estado Democrático de Direito. Tal paradigma decorre da emergência de novas manifestações de direitos que vão desde manifestações ligadas à tutela do meio ambiente até reivindicações de setores antes ausentes do processo de debate interno, passando ainda pela crescente preocupação com lesões a direitos difusos.

A relação público-privado passa por transformações no Estado Liberal e no Estado Social, muito embora o conceito básico fosse o mesmo, visto que, em um e em outro, mudava-se simplesmente a seta valorativa. No primeiro, o privado é excelente, e o público é péssimo. No segundo, o público é excelente, e o privado é péssimo. De toda sorte, no entanto, o privado é e continua a ser, em ambos, o reino do egoísmo encarnado no indivíduo, e o público, o do interesse geral sempre consubstanciado no Estado.

Constata-se, pois, que as esferas do público e privado, antes tratadas como opostas, passam a ser vistas como complementares, equiprimordiais, no paradigma do Estado Democrático de Direito.

Observa-se que, nas últimas décadas, com a consolidação dos regimes democráticos e a popularização dos meios de acesso à informação, houve um aumento do acompanhamento e da participação da população nas decisões político-administrativas dos Estados. Os governos, então, na condição de representações político-partidárias que momentaneamente comandam a máquina estatal, passaram a buscar a legitimação

de suas ações frente aos cidadãos, já que sua aprovação, por meio do voto, mostrou-se determinante para sua permanência no poder.

Dessa forma, para os governos atuais, o combate a fatores que possam prejudicar a avaliação do Estado, por comprometerem a prestação dos serviços públicos e, conseqüentemente, por mancharem a imagem da Administração, transformou-se em atividade estratégica. Um dos fatores mais sensíveis à avaliação do Estado e, portanto, estratégico, é a ocorrência de irregularidades praticadas pelos servidores da Administração contra a própria Administração.

Atentos, os últimos governos do Brasil vêm realizando ações de responsabilização administrativa, decorrentes do exercício da própria função disciplinar da Administração, como forma de prevenir e combater a ocorrência de ilícitos praticados por seus próprios servidores no exercício de seus cargos e funções públicas, ou seja, ilícitos administrativos.

Alega-se que a questão *sine qua non* para que a responsabilização administrativa realmente previna e combata a ocorrência de ilícitos administrativos seria a de que, caso confirmadas por meio de procedimento disciplinar, a ocorrência do ilícito apurado e a responsabilidade dos servidores envolvidos devem ter como consequência imediata a aplicação da devida punição disciplinar.

A hipótese da realização de procedimentos disciplinares, constatadas a culpa ou o dolo dos servidores envolvidos no ilícito, sem a aplicação das devidas

punições, pode anular a característica de combate, ou melhor, repressiva da própria responsabilização administrativa, o que, por sua vez, pode gerar a “sensação de impunidade”, colocando a perder também sua característica preventiva, o que pode propiciar a ocorrência de novos ilícitos.

Outra hipótese de comprometimento negativo dos objetivos da responsabilização administrativa e da própria função disciplinar da Administração relaciona-se ao fato de que a Administração Pública realiza o procedimento disciplinar e aplica uma punição que é posteriormente anulada por decisão do Poder Judiciário. Alega-se que a referida situação parece ser danosa à imagem da Administração, pois:

a) pode colocar em dúvida a capacidade da Administração de controlar seus próprios servidores e de realizar a apuração de ilícitos administrativos, gerando a sensação de impunidade;

b) no caso de servidores punidos com demissão e posteriormente reintegrados por decisão do Judiciário, ocorrer gastos extras, visto que, além da promoção do procedimento disciplinar em si já representar custos, o servidor cuja demissão foi anulada tem o direito de receber, sem ter trabalhado, a renda do período em que se encontrou afastado do serviço;

c) ainda no caso de servidores reintegrados pelo Poder Judiciário, pode-se ter o retorno de um indivíduo que realmente tenha praticado uma irregularidade grave, já que as anulações de demissões podem ser motivadas não só pela inexistência de ilícito ou pela negativa de autoria, mas também por erros

na promoção dos procedimentos disciplinares.

2. A relevância da discussão

Como a responsabilização administrativa é essencial para o combate à ocorrência de ilícitos administrativos, que comprometem a capacidade de prestação de serviços públicos e a imagem do Estado, destacam-se os seguintes aspectos que se buscam evidenciar neste trabalho:

a) o mapeamento de reintegrações, para se verificar se existe a necessidade de fortalecer os instrumentos de apoio e orientação, intensificar o programa de capacitação dos servidores responsáveis pelos procedimentos disciplinares ou incrementar o acompanhamento dos procedimentos disciplinares por parte da Controladoria-Geral da União;

b) o levantamento dos motivos das reintegrações, para se verificar quais são os principais erros cometidos pelas autoridades instauradoras, pelas comissões processantes ou pelas autoridades julgadoras, buscando a proposição de melhorias no conteúdo das capacitações oferecidas pela CGU aos atores de procedimentos disciplinares;

c) o levantamento geográfico dos principais responsáveis pelos erros apontados nas reintegrações, visando estabelecer um mapa dos órgãos, das entidades e das regiões que possam estar necessitando de maior orientação, acompanhamento e apoio por parte da CGU, bem como verificação da necessidade de realização de mais cursos de capacitação em processo administrativo disciplinar. Isso porque, para o presente trabalho, entende-se que, se não forem

oferecidos meios materiais e, sobretudo, treinados os membros da comissão, as sindicâncias e os processos disciplinares serão meros instrumentos para satisfazer formalidades.

O que se busca investigar, em síntese, é se o exercício da função disciplinar da Administração Pública Federal está sendo realizado de modo eficiente. Ou seja, o procedimento disciplinar foi conduzido de forma regular, alcançou seus objetivos e, principalmente, refletiu na conduta dos demais servidores públicos, prevenindo a ocorrência de ilícitos administrativos e melhorando a confiança da sociedade frente ao funcionamento da Administração?

O que se propõe à investigação é a verificação da pertinência da implantação de uma política de monitoramento, pela CGU, das decisões judiciais que culminaram na anulação das demissões de servidores públicos estatutários federais, como forma de aferir a qualidade das ações relativas à responsabilização administrativa e de embasar possíveis propostas de melhoria.

Assim, sugere-se o levantamento das reintegrações de servidores públicos estatutários do Poder Executivo Federal, publicadas no Diário Oficial da União, para verificação de sua evolução no tempo, ou seja, se houve um incremento ou uma redução no número de reintegrações promovidas pelo Poder Judiciário; e o agrupamento dos principais motivos das reintegrações, visando mapear os principais erros dos atores dos procedimentos disciplinares.

Explica-se que não é um trabalho estatístico exauriente, mas apenas um olhar indicativo, que pode e deve ser

explorado por uma Administração Gerencial, de forma a dar concretude ao princípio Constitucional da Eficiência (EC nº 19/98).

3. Um apanhado ilustrativo das demissões e reintegrações no serviço público federal

Aliado ao estudo dogmático anteriormente transcrito, busca-se abordar um enfoque diferenciado para a verificação da pertinência da implantação de uma política de monitoramento das decisões judiciais que culminaram na anulação das demissões de servidores públicos federais, como forma de aferir a qualidade das ações relativas à responsabilização administrativa e de embasar possíveis propostas de melhoria.

Para realizar tal verificação de forma mais prática, por meio de um “ensaio estatístico-ilustrativo”, decidiu-se, neste trabalho, executar um monitoramento parcial, por meio de pesquisa aplicada a uma amostra do universo de decisões judiciais que culminaram na anulação de demissões aplicadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Como todas as decisões do Poder Judiciário Federal – que é, a priori, o poder/esfera com competência jurisdicional para anular os atos administrativos do Poder Executivo Federal – que culminam na anulação de atos de demissão determinam também que as autoridades administrativas reintegrem os servidores afastados e como os atos administrativos de reintegração devem ser necessariamente publicados no DOU, foi realizada uma primeira pesquisa, que teve como fonte de informações o

Diário Oficial da União, selecionando-se os atos de reintegração de servidores públicos estatutários demitidos pelo Poder Executivo Federal.

Uma observação preliminar da relação de reintegrações publicadas no DOU pode indicar que as portarias não mencionam os motivos que levaram o Poder Judiciário Federal a anular as demissões. Tal hipótese demonstra que era também necessário realizar uma segunda pesquisa sobre as decisões do STJ que culminaram na reintegração de servidores públicos estatutários do Poder Executivo Federal.

3.1. Universo de pesquisa adotado

Para realização deste trabalho, foram obtidas cópias eletrônicas do DOU, Seção 2, do período entre 02/01/2004 e 30/08/2008. Assim, a amostra da pesquisa ficou limitada às reintegrações publicadas no período mencionado.

Como nem todos os órgãos do Poder Judiciário Federal contam com portais que publiquem suas decisões na internet e considerando que, para a realização deste trabalho, não se dispõe de recursos para realizar uma pesquisa in loco em todos os Tribunais e Varas do Brasil, para leitura dos autos dos processos de reintegração, decidiu-se limitar a amostra ao conjunto de reintegrações determinadas pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), considerados os seguintes argumentos:

a) quanto à viabilidade, o STJ publica suas decisões em seu portal na internet, com mecanismos de busca que permitem localizá-las pelo nome

do servidor reintegrado, informação resultante da primeira pesquisa realizada no DOU;

b) quanto ao critério qualitativo da escolha, destacou-se que as demissões de servidores públicos do Poder Executivo Federal somente podem ser decididas por Ministros de Estado, com exceção ao Ministro de Estado da Educação, e o STJ é o órgão do Poder Judiciário Federal competente pelo processamento e julgamento de mandados de segurança contra atos de Ministro (CF, art. 105, I, "b"), logo, contra atos de demissão;

c) quanto ao critério quantitativo, o STJ representou, no período analisado, 24,39% (quase 1/4) de todas as reintegrações determinadas pelo Poder Judiciário Federal.

3.2. Procedimentos realizados para o levantamento de dados sobre o tema

Para armazenar os dados coletados na primeira pesquisa, no DOU, e na segunda pesquisa, nas decisões do STJ, e dar-lhes tratamento, foi desenvolvida uma base de dados própria. Por serem duas pesquisas, subsequentes, mas com fontes diferentes, o procedimento de coleta e tratamento das informações foi dividido em duas fases.

Primeiramente, foram registradas na base todas as portarias publicadas no DOU, no período mencionado anteriormente, que tratassem da reintegração de servidores públicos estatutários do Poder Executivo Federal. Foram então coletadas as informações das reintegrações judiciais (derivadas de decisão de órgão do Poder Judiciário Federal) e das reintegrações

administrativas (derivadas de decisão de autoridade administrativa). As informações registradas foram as seguintes:

- a) data de publicação da portaria de reintegração;
- b) nome do servidor reintegrado;
- c) órgão ou entidade em que o servidor será reintegrado;
- d) tipo de reintegração, se administrativa ou judicial;
- e) Tribunal ou Vara responsável pela determinação de reintegração (no caso de reintegração judicial);
- f) o número da ação judicial (no caso de reintegração judicial);
- g) tipo de decisão da ação judicial, se liminar ou definitiva (no caso de reintegração judicial).

Posteriormente, foram separados os registros das reintegrações judiciais determinadas pelo STJ. Destaca-se que, em pesquisa inicial, foram localizadas muitas portarias que tratavam da reintegração de servidores anistiados políticos, ou relativas a servidores apenados ainda sob a égide da Lei nº 1.711/52, ou celetistas, não consideradas neste trabalho.

Separadas as informações sobre as decisões de reintegrações judiciais do STJ, foram acessadas as decisões, uma a uma, no portal eletrônico daquele Tribunal Superior, e registradas, na base de dados, com as seguintes informações:

- a) o tipo da decisão, se definitiva ou liminar;
- b) os motivos da reintegração.

4. Considerações sobre os dados investigados

Em poder dessas informações, passou-se a cotejá-las com a consideração teórico-doutrinária relacionada ao tema, como se vê a seguir.

4.1. Informações obtidas na pesquisa do DOU

Após o lançamento de todas as reintegrações publicadas no DOU relativas às reintegrações de servidores públicos estatutários do Executivo Federal, observou-se que, das 274 reintegrações encontradas, 235, ou seja, 85,77%, são derivadas de anulações decididas pelo Poder Judiciário Federal.

Separadas as reintegrações determinadas por decisões judiciais, levantou-se a porcentagem daquelas decorrentes de decisões do STJ, o qual foi responsável, entre janeiro de 2004 e agosto de 2008, por 23,83% das determinações de reintegração judiciais. Tal constatação embasou o critério quantitativo para a escolha das decisões do STJ como aquelas para a segunda pesquisa.

Interessante frisar-se também que 19 das 235 portarias de reintegrações judiciais publicadas simplesmente não informam qual foi o Tribunal ou a seção judiciária federal que decidiu pela anulação da demissão (8,09%).

Buscando realizar o levantamento das reintegrações judiciais por período, para verificar a evolução da quantidade de reintegrações no transcorrer do tempo, e por pasta ministerial, por órgão/entidade de reintegração e provável unidade responsável pelo insucesso do pro-

cedimento disciplinar, deparou-se com uma questão essencial: não podem ser levadas em consideração as decisões judiciais que não tenham enfrentado o mérito da ação de reintegração de forma definitiva.

As decisões liminares não enfrentam o mérito das ações, podendo ser concedidas simplesmente por haver, no pedido do interessado, o *fumus boni iuris* e indicação do *periculum in mora*, sem que haja uma minuciosa análise dos fundamentos para a demissão. Dessa forma, para os levantamentos sobre a evolução das reintegrações e sobre os órgãos de reintegração, não foram consideradas as portarias que informavam que a decisão era liminar ou que nada informavam sobre o tipo da decisão.

Realizado o levantamento das reintegrações publicadas no DOU derivadas de determinações judiciais, verificou-se

que 120 (ou seja, mais de 50%) não continham a informação do tipo da decisão e que 26 (ou seja, 11,06%) informavam o tipo liminar.

Dessa forma, para as análises sobre evolução das reintegrações e órgãos responsáveis, restaram 89 reintegrações judiciais, cerca de 37,87% de todas as reintegrações coletadas.

Passando para o levantamento das reintegrações judiciais no tempo, conforme demonstrado na **Tabela 1 - Quantidade de reintegrações determinadas pelo Judiciário Federal, selecionadas aquelas decorrentes de decisões definitivas ou transitadas em julgado, por ano**, verificou-se que a quantidade de reintegrações vem se mantendo estável, mantendo-se, entre 2005 e 2008 (este último projeto), praticamente com os mesmos números.

Tabela 1 - Quantidade de reintegrações determinadas pelo Judiciário Federal, selecionadas aquelas decorrentes de decisões definitivas ou transitadas em julgado, por ano

Tipos de decisão judicial	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Definitivas	18	12	11	10	18*	63
Trânsito em julgado	6	5	7	8	0	26
TOTAL	24	17	18	18	18	89

* Nota: para o ano de 2008, considerando que os dados foram levantados até agosto, fez-se a projeção para a proporção para os 12 meses (8 para 12).

Realizado então o levantamento da quantidade de reintegrações por pasta ministerial do órgão/entidade de reintegração, provável responsável pelo insucesso do procedimento disciplinar, conforme consta da Tabela 2 - Quantidade de reintegrações judiciais por pasta ministerial, observou-

se que os órgãos e as entidades ligados ao Ministério da Justiça foram responsáveis, durante o período de janeiro de 2004 a agosto de 2008, por 21 das 89 reintegrações judiciais em caráter definitivo.

Tabela 2 - Quantidade de reintegrações judiciais por pasta ministerial

Pasta	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL	
MAPA		1				1	1,12%
MC			1			1	1,12%
MCT	7					7	7,87%
MDA		2				2	2,25%
MDIC	1					1	1,12%
MEC	4	4	1	4	1	14	15,73%
MF	1		4	3	1	9	10,11%
MI				1		1	1,12%
MINC				3		3	3,37%
MJ	2	6	5	4	4	21	23,60%
MP	2	2		1		5	5,62%
MPS			5		6	11	12,36%
MRE				2		2	2,25%
MS	7	1				8	8,99%
TEM		1	2			3	3,37%
TOTAL	24	17	18	18	12	89	

Passando ao levantamento das reintegrações pelos órgãos/entidades responsáveis, observou-se que os Departamentos da Polícia Rodoviária Federal (MJ/DPRF) e da Polícia Federal (MJ/DPF) apresentam, respectivamente, 11 e 10 das 89 reintegrações judiciais definitivas decididas pelo STJ. Destaca-se também que o Instituto Nacional do Seguro Social (MPS/INSS) apresentou 11 reintegrações, mesmo número do MJ/DPRF.

a) Informações obtidas na pesquisa das decisões do STJ

Das 58 reintegrações publicadas no DOU, decorrentes de anulação de demissão por decisão do STJ, consultadas uma a uma no portal daquele Tribunal Superior na internet, 16 decisões encontram-se em sede liminar, aguardando decisão definitiva do mérito.

As 42 decisões de reintegração restantes tiveram seus motivos agru-

padados, o que possibilitou a geração de uma lista com os motivos mais e menos frequentes para que o STJ tenha anulado demissões entre janeiro de 2004 e agosto de 2008, destacando-se que 4 decisões têm 2 motivos para a reintegração. Conforme consta da Tabela 3 - Motivos das reintegrações judiciais decididas pelo STJ, as principais causas para as reintegrações decididas pelo STJ no período são relativas à "ausência de defensor dativo ou advogado constituído", motivo que embasou mais de 28% das reintegrações decididas pelo STJ, e à "desproporcionalidade entre a conduta verificada e a punição aplicada", motivo que embasou mais de 23% das reintegrações.

Tabela 3 - Motivos das reintegrações judiciais decididas pelo STJ

Motivos informados nas decisões do STJ para a reintegração	Quantidade de reintegrações de que consta o motivo	% / total de reintegrações do STJ
Ausência de defensor dativo ou advogado constituído (súmula 343 do STJ)	12	28,57%
Desproporcionalidade entre conduta e punição	10	23,81%
Ausência da comprovação de animus abandonandi – abandono de cargo e inassiduidade habitual	3	7,14%
Capacidade punitiva por abandono de cargo prescrita - a exoneração ex officio baseada no Parecer da AGU GQ-207 não é válida	3	7,14%
Inobservância dos prazos para avisar ao acusado sobre diligências	3	7,14%
O acusado não participou da produção de todas as provas	3	7,14%
Prescrição da capacidade punitiva do Estado - prescrição penal	3	7,14%
Discordância da autoridade julgadora negando o relatório e agravando a pena não foi devidamente fundamentada	2	4,76%
Falta de competência da comissão apuratória na condução do procedimento disciplinar	2	4,76%
O acusado não pôde apresentar defesa de todos os fatos que levaram à punição	2	4,76%
Sem clara exposição de motivos pela decisão do STJ	1	2,38%
Atuação como defensor de servidor em procedimento disciplinar não constitui ilícito administrativo	1	2,38%
Conjunto probatório insuficiente para punição do acusado	1	2,38%
Membro de comissão impedido	1	2,38%
Recusa pouco fundamentada de produção de prova oral pelo acusado	1	2,38%

4.2. Breve balanço dos dados apresentados

Neste tópico se buscou realizar uma pesquisa aplicada ao universo das rein-

tegrações judiciais determinadas pelo STJ, publicadas no DOU entre 02/01/2004 e 30/08/2008, para verificar a pertinência de que seja implantada, pela CGU, uma política de monitoramento das decisões judiciais

relacionadas à anulação das demissões de servidores públicos do Poder Executivo Federal, como forma de aferir a qualidade das ações relativas à responsabilização administrativa e de embasar possíveis propostas de melhoria.

Realizados os procedimentos de levantamento de dados, verifica-se que a maior parte das reintegrações de servidores públicos estatutários do Poder Executivo Federal são decorrentes de anulações determinadas pelo Poder Judiciário Federal (70%), e não por procedimentos revisionais da própria Administração. Isso não quer dizer que estas últimas possam ser desprezadas, caso seja implantada a política proposta de monitoramento de reintegrações, visto que perfazem quase 30% do total no período verificado.

Buscando-se harmonizar e padronizar a atuação dos órgãos e das entidades quanto ao exercício de suas funções disciplinares, finalidade do próprio Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, deve a CGU estabelecer um regramento para a publicação das portarias de reintegração, visto que muitas portarias não contêm informações sobre o órgão do Poder Judiciário Federal que determinou a reintegração (8,09%), nem qual o tipo de decisão judicial (51,06%).

Apesar de constar um número maior de reintegrações judiciais nas unidades do Ministério da Justiça, da Previdência Social e da Educação, tais informações devem ser cruzadas juntamente com o número de demissões das mesmas unidades, visando estabelecer uma análise qualitativa das funções disciplinares dos órgãos e entidades, visto que pode ser que a razão entre as reintegrações e de-

missões do MPS/INSS seja mais baixa do que a da MF/SRFB. Além disso, devem ser detalhadas por região e subunidades, considerando que diferentes atores podem atuar nos procedimentos disciplinares de unidades com a descentralização administrativa de órgãos como o MJ/DPRF e o MJ/DPF e de entidades como o MPS/INSS. Assim, poder-se-á, por exemplo, verificar que os procedimentos disciplinares problemáticos do MPS/INSS estão sendo promovidos por uma determinada Corregedoria Regional em uma unidade da Federação.

Não foi realizado cruzamento que informe quais foram os servidores e em qual época foi executado o procedimento disciplinar que foi anulado pelo Poder Judiciário – se, por exemplo, as ações de reintegração no Poder Judiciário Federal durarem 4 anos para chegar a uma decisão definitiva, as punições expulsivas ocorridas em 2005, 2006, 2007 e 2008, período justamente do aumento de demissões informado pela CGU, estas ainda não foram apreciadas e decididas definitivamente, ou seja, poderão integrar os quantitativos de reintegrações futuras.

Ainda sobre as reintegrações judiciais determinadas pelo STJ, motivadas por sua Súmula 343 (ausência de defesa técnica), faz-se necessário que a CGU, como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor-PEF) e guardião principal da efetividade da função disciplinar do Poder Executivo Federal, realize gestões junto à AGU e aos órgãos e entidades que tiveram punições disciplinares anuladas por conta da Súmula 343, já cancelada pela Súmula Vinculante nº 5 do STF, visando a revisão dessas anulações.

As reintegrações judiciais determinadas pelo STJ motivadas pela “desproporcionalidade entre a conduta verificada e a punições aplicadas” foram recorrentes nas demissões aplicadas relativas a procedimentos disciplinares promovidos no âmbito do MJ/DPRF, constatação que indica a necessidade de atuação da CGU sobre as ações de responsabilização administrativa exercidas por aquele órgão, seja na orientação, seja no seu acompanhamento.

As reintegrações judiciais determinadas pelo STJ e motivadas pela aplicação de exoneração ex officio a servidores estáveis devido à prescrição da capacidade punitiva da Administração em caso de abandono de cargo, baseada no Parecer da AGU nº GQ-207, indicam a necessidade de atuação da CGU, de forma a verificar, junto à Advocacia-Geral da União, a possibilidade de anulação do mencionado parecer, pois se trata de parecer vinculante para a Administração Pública Federal (de cumprimento obrigatório nos termos da Lei Complementar nº 73/93), elaborado para interpretação da Lei nº 1711/52, já revogada pela Lei nº 8112/90.

As reintegrações judiciais determinadas pelo STJ e motivadas pela ausência de comprovação de animus abandonandi nos casos de abandono de cargo e inassiduidade habitual indicam a necessidade de atuação da CGU quanto à orientação e qualificação técnica dos servidores que atuam com procedimentos disciplinares no âmbito do Poder Executivo Federal.

Conclusão

Afirma-se aqui a importância e a viabilidade de uma política de monitora-

mento de reintegrações proposta, e ressalta-se que este trabalho, apesar de se ter baseado mais detalhadamente em uma pesquisa aplicada somente a uma amostra das reintegrações judiciais, como ensaio, já apresenta, por si só, resultados consistentes e recomendações que podem ser implementadas imediatamente, fazendo com que se considere como pertinente a implantação do monitoramento.

Podem ser interessantes o aproveitamento dos modelos aqui tratados pela CGU. Nesse sentido, será necessária a implantação da política de monitoramento proposta, devendo ser contemplado, na coleta e no tratamento das reintegrações, o cruzamento com as informações sobre o tipo de decisão judicial e sobre a demissão anulada, pois, apesar do aumento da quantidade de demissões não ter, a priori, refletido na quantidade de reintegrações judiciais de caráter definitivo – o que, num primeiro momento, pode significar que a atuação da CGU está melhorando o trabalho dos servidores que atuam em procedimentos disciplinares –, deve ser levada em consideração a seguinte observação: muitas portarias de reintegração foram desconsideradas para esta análise, por não informarem se as decisões foram liminares ou definitivas – se, por acaso, todas as “não informadas” forem “definitivas”, observar-se-á um aumento de 46% entre 2006 (57) e 2005 (39), e 12,28% entre 2007 (64) e 2006 (57).

Em sendo observados problemas mais abrangentes, relativos a disparidades entre as interpretações, o monitoramento servirá de base tanto para que sejam estabelecidas gestões com a AGU, quanto para que sejam disseminadas orientações necessárias sobre melhores

práticas ou adequação do conteúdo do programa de capacitação de atores de procedimentos disciplinares.

Por fim, como foram observados problemas pontuais por órgão/entidade ou por regiões, o monitoramento servirá de base tanto para a adequação do programa de capacitação de membros de comissões disciplinares (com criação de mais turmas, por exemplo) quanto para a intensificação do acompanhamento dos procedimentos disciplinares,

seja pelo incremento nas inspeções, seja pela supervisão dos procedimentos mais complexos, a fim de que se faça cada vez menor a necessidade de ajuizamento, por parte do acusado, de qualquer tipo de ação junto ao Poder Judiciário – porquanto os princípios constitucionais fundamentais presentes no art. 5º e seus incisos e os princípios da Administração Pública, expressos no art. 37, estarão sendo levados a efeito, respeitando-se, com isso, o Estado Democrático de Direito.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO PINTO, Cristiano Paixão. Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira [org.]. O novo Direito Administrativo brasileiro: o Estado, as Agências e o Terceiro Setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 19-47.

HABERMAS, Jurgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume II, 2ª edição, Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 2003. p.123-187.

CARVALHO NETTO, Menelick. A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, ano 687, n.2, p.67-84, abr. a jun. 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal, 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm>.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 343, de 2007. É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar. Diário da Justiça, Brasília, DF, 21 set. 2007, pág. 334.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 5, de 2008. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. Diário da Justiça, Brasília, DF, 16 mai.2008, p. 1.

_____. Casa Civil. Secretaria Executiva. Imprensa Nacional. Portaria nº 310, de 2002. Dispõe sobre normas para publicação no Diário Oficial e no Diário da Justiça. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 dez. 2002. Disponível em: <http://portal.in.gov.br/in/arquivos/portarias/portaria_310.pdf>. Acesso em: 01 de ago. 2008.

_____. Controladoria-Geral da União. Portaria nº 335, de 2006. Regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mai. 2006. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/portaria_335_06.pdf>. Acesso em: 01 de ago. 2008.