DISTRITO FEDERAL

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

PROCURADORIA DE PESSOAL

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

APROVADO pelo Ex.mo Sr. Procurador-Geral do DF em 29/02/12 e pelo Ex.mo Sr. Governador do DF em ___/___/

FL. Nº 13
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

Parecer n. 508 **/2012-PROPES/PGDF**

Processo nº: 480.000.050/2012

Interessados: Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal

Assunto: Interpretação de dispositivos do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal em matéria de direito administrativo disciplinar material e processual

EMENTA

Direito administrativo. Interpretação de dispositivos do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal em matéria de direito administrativo disciplinar material e processual. Resposta às questões da consulta ao longo do parecer.

Senhor(a) Procurador(a)-Chefe da Procuradoria de Pessoal,

I

1. Cuida-se de consulta da Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal (fls. 3/10) acerca da

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 14
PROC.: 480.000.050/2012
RUBR.: MAT.: 174.152-7

Interpretação de dispositivos do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal em matéria de direito administrativo disciplinar material e processual.

2. São estas as questões ventiladas:

a) os dispositivos elencados nos artigos 180 a 210, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, são normas de direito administrativo disciplinar material?

b) os preceitos dos artigos 168 a 179 e de 211 a 267, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, veiculam regras de direito administrativo disciplinar processual?

c) as normas de direito administrativo disciplinar material incidentes são aquelas em vigor na data da ocorrência do fato?

d) as normas de direito administrativo disciplinar material retroagem caso tratem da mesma conduta?

e) há possibilidade de os membros da comissão processante, no caso de servidores que compõem carreira organizada em nível hierárquico, não pertencerem à mesma carreira do acusado? (exegese dos §§ 2º, 3º e 9º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011)

f) há nível hierárquico no tocante aos servidores ocupantes de cargos comissionados para fins de composição de colegiado de sindicância ou de processo administrativo disciplinar?

3. É o relatório do necessário.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 15
PROC.: 480.000.050/2012
RUBR. MAT.: 174.152-7

II. Fundamentação

II.1.

4. A primeira indagação concerne a se os dispositivos elencados nos artigos 180 a 210, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, são normas de direito administrativo disciplinar material.

5. O Procurador-Geral-Adjunto do Ministério Público perante o Tribunal da Relação de Guimarães de Portugal, Dr. Vinício A.P. Ribeiro, eminente disciplinarista luso, ensina sobre o conceito do direito administrativo disciplinar material:

> "Igualmente se distingue no direito disciplinar uma parte substantiva (onde se encontram os princípios fundamentais, as normas que prevêem os factos integrantes das infrações disciplinares e que estabelecem as respectivas penas) e uma parte adjetiva, onde se explicita e disciplina a tramitação processual."[1] [sic]

6. Na doutrina pátria, Silvio Ximenes de Azevedo pontua que o direito administrativo disciplinar é a parte do direito administrativo que se ocupa dos fatos atinentes aos deveres e responsabilidades atribuídos aos servidores públicos e dos atos comissivos

[1] RIBEIRO, Vinício A.P. **Estatuto disciplinar dos funcionários públicos comentado**. 3 ed. Coimbra: Coimbra, 2006, p. 89.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 16
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

ou omissivos a estes imputados, suscetíveis de desencadear a imposição de penalidades pela autoridade detentora do poder disciplinar.[2]

7. Os preceitos dos artigos 180 a 210, do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal, cuidam:

- art. 180 – previsão dos deveres dos servidores públicos[3], cujo descumprimento implica infração disciplinar leve[4];

- arts. 181 a 186 – responsabilidade civil, disciplinar e penal dos servidores;

- arts. 187 a 194 – regras e tipos sobre as infrações disciplinares;

- arts. 195 a 207 – versam sobre as sanções disciplinares e preceptivos pertinentes;

- art. 208 (prescrição), 209 (inimputabilidade disciplinar) e 210 (causas de isenção de penalidade disciplinar).

---

[2] AZEVEDO, Sylvio Ximenes de. **Direito administrativo disciplinar: em perguntas e respostas**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1988, p. 1.

[3] Relativamente ao princípio da legalidade na enumeração dos deveres do servidor, o administrativista português Paulo Veiga e Moura[3] comenta:
"Os deveres gerais ou especiais que integram o conceito de infracção disciplinar são única e exclusivamente os que constarem de uma lei em sentido formal, não podendo por via regulamentar ou convencional serem aditados deveres diferentes dos que constem daquela lei. [...] O princípio da reserva de lei encerra um dupla garantia, a ser: em primeiro lugar, a garantia de que os deveres gerais ou especiais cuja violação constitui infracção disciplinar são apenas os que constarem da lei; em segundo lugar, a garantia de que as penas aplicáveis aos comportamentos violadores de tais direitos serão igualmente apenas as que constarem de uma lei." (MOURA, Paulo Veiga e. **Estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública anotado**. 2 ed., Coimbra: Coimbra, 2011, p. 48-49.)

[4] **Art. 190**. São infrações leves:
I – descumprir dever funcional ou decisões administrativas emanadas dos órgãos competentes;

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 17
PROC.: 480.000.050/2012
RUBR.: MAT.: 174.152-7

8. Trata-se manifestamente de normas de direito administrativo disciplinar material, sim, inclusive as disposições sobre prescrição[5] do direito de instaurar procedimento disciplinar (como conhecida no direito português) ou do direito de punir (como intitulada na doutrina nacional) e prescrição intercorrente e retroativa[6].

II.2.

9. Os preceitos dos artigos 168 a 179 e de 211 a 267, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, veiculam regras de direito administrativo disciplinar processual? Os dispositivos dispõem sobre:

9.1. Arts. 168 a 179 – cuidam de direito de petição, pedido de reconsideração, recurso hierárquico e normas sobre exercício da autotutela de atos administrativos. Embora respeitem a regras de caráter geral no plano do Estatuto dos Servidores Públicos do DF, não exclusivamente ao processo administrativo disciplinar e sindicância, os aludidos ditames legais são aplicáveis, sim, em matéria disciplinar, tanto que se prevê expressamente o prazo quinquenal para requerimentos contra penas de demissão, de

[5] "A prescrição tem natureza substantiva, e não adjetiva, sendo de aplicação imediata a lei que estabelece um prazo mais curto para a prescrição do procedimento disciplinar." (SOUSA, Rui Correia de. **Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicos: anotado e comentado.** 2 ed. atual. e aument. Lisboa: Quid Juris, 2011, p. 26).

[6] Para verificar a distinção entre a prescrição do direito de punir e a intercorrente conferir em CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública**. 2ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 966 ss.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 18
PROC.: 480.000.050/2012
RUBR.: MAT.: 174.152-7

cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou de destituição do cargo em comissão (art. 175, I), assim como se articulou que o direito de petição teria prazo inicial contado da publicação do ato impugnado (art. 175, parágrafo único, I), proposição especificamente proposta, durante os trabalhos da comissão elaboradora do anteprojeto legislativo do Novo Regime Jurídico dos Servidores distritais, da qual participou este parecerista, em vista das penas disciplinares, as quais devem sempre ser publicadas, bem como se aduziu que o prazo prescricional quinquenal para os requerimentos principiaria com o trânsito em julgado da decisão judicial (art. 175, parágrafo único, III), designadamente focado na hipótese de pleito de reintegração ao cargo público em caso de sentença penal absolutória vinculante para a Administração Pública e determinante da anulação de pena demissória, regra que sugerimos perante a comissão do anteprojeto, com fundamento na doutrina[7] e jurisprudência[8] consagradas nesse sentido.

---

[7] "Conquanto a Lei n. 8.112/1990 reze que o direito do servidor público de requerer perante a Administração prescreve em 5 (cinco) anos, quanto aos atos de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou que afetem interesse patrimonial e créditos resultantes das relações de trabalho (art. 110, I), pode gerar grave injustiça a impensada aplicação literal do preceito, nos casos de pedidos de reintegração aos cargos públicos de funcionários previamente demitidos e que são posteriormente absolvidos, em virtude de sentença penal que declara a inexistência do fato ou negativa de autoria de crimes contra a Administração Pública, quando ausente falta residual motivadora, *de per si*, da penalidade demissória. É que os processos penais podem demorar mais de cinco anos para formarem coisa julgada favorável ao servidor demitido previamente, o que não é tão inusitado em face da plêiade de recursos à disposição das partes nos processos judiciais brasileiros e da insuficiente estrutura do Poder Judiciário para atuar de forma célere em meio ao universo de milhões de feitos que lhe vêm à apreciação. Daí que *o cômputo do prazo para que se requeira a reintegração, nesses casos, deve ser contado do trânsito em julgado da sentença penal absolutória implicante da anulação dos atos administrativos sancionadores, quando inexista falta residual bastante para sustentar a validade da pena aplicada.*" (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública.** 2ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1.084).

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 19
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

9.2. Destarte, ainda que sem expressa previsão, cabe a aplicabilidade das regras de direito de petição, recursos hierárquicos e pedidos de reconsideração, além de limites da autotutela administrativa, em matéria disciplinar.

9.3. O direito administrativo disciplinar processual cuida dos procedimentos formais que a Administração Pública deve observar para proceder à apuração de irregularidades cometidas por seus servidores (sindicância investigativa) e do devido processo administrativo (sindicância punitiva ou processo administrativo disciplinar, no regime da Lei federal n. 8.112/1990) para, respeitado o prévio direito de defesa e com consideração dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, individualização da pena, impor penalidades disciplinares aos agentes transgressores.

---

[8] Estatuiu o Tribunal Regional Federal da 5ª Região: "O prazo para ajuizamento da ação de reintegração tem como *dies a quo* a data do trânsito em julgado da sentença absolutória do réu na ação criminal." (AC – 75272, Processo: 9505037384/AL, 3ª Turma, decisão de 12.12.1996, DJ de 07.02.1997, p. 6016, relator o Desembargador federal josé maria lucena.). José Armando da Costa cita acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em que se firma que o prazo, concernente ao direito do servidor requerer a reintegração ao cargo público de que foi demitido, começa a correr da absolvição no juízo criminal (TJSP, Ap. Cív. n. 169.263, in RT, v. 399, p. 176). Pontificou o Tribunal Federal de Recursos: "No caso de ação reintegratória, a prescrição corre da ciência da sentença absolutória no processo-crime instaurado em razão dos mesmos fatos que determinaram a imposição da pena disciplinar de demissão, na esfera administrativa". (EIAC n. 0075562/BA, 1ª Turma, DJ de 18.02.1988, p. 2380, relator o ministro Costa Leite.) O mesmo Tribunal Federal de Recursos ainda destacou que, no caso de a sentença, proferida no processo criminal, firmar que o servidor público é inimputável, o prazo para requerer a reintegração ao cargo público deve ser contado do trânsito em julgado do decreto judicial alforriador, que, no caso, vincula a autoridade administrativa à ausência de responsabilidade, conquanto se reconheça a existência do fato. (AC 58700/SP, 1ª Turma, DJ de 06.05.1982, EJ, vol. 1-02, p. 21, relator o ministro pereira de paiva.)

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 20
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

9.4. Já o capitulado nos artigos 211 a 267, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, sem dúvida que traçam normas de direito administrativo disciplinar processual, ao minuciosamente enunciar os preceitos regedores do processo disciplinar e formalidades procedimentais, dispensando-se maiores digressões em torno da intuitiva questão.

II.3.

10. As normas de direito administrativo disciplinar material incidentes são aquelas em vigor na data da ocorrência do fato?

11. A Lei Complementar distrital n. 840/2011, em princípio, não se aplica aos fatos consumados quando ainda em vigor o texto da Lei federal n. 8.112/1990, c.c. Lei distrital n. 197/1991, ressalvadas as hipóteses que serão abordadas no item seguinte, isto é, de retroatividade das disposições mais favoráveis da legislação superveniente a fatos ocorridos antes de sua vigência.

12. Em tema de direito intertemporal, fora as situações de retroatividade de normas posteriores mais benignas, a regra é de que "*tempus regit actum*", ou seja, configuram infrações disciplinares as ações ou omissões que, ao tempo de sua prática, eram previstas em lei como tal, a

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 21
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

bem dos princípios da legalidade e da tipicidade[9] (robusto no direito espanhol[10])[11].

12.1. As normas criadoras de novas infrações disciplinares, anteriormente não previstas, ou implicantes de penas mais graves de fatos outrora tipificados como faltas mais leves, não podem retroagir sobre fatos ocorridos antes de sua vigência, a bem da própria segurança jurídica do servidor público e da defesa da sua esfera de liberdade, pois ele não tinha conhecimento, na época de sua conduta, que aquele fato poderia resultar em sanção funcional, porquanto então não era cominada pena disciplinar ao determinado agir nem ele era considerado transgressão

[9] O juiz de direito e professor universitário português Carlos Alberto Conde da Silva Fraga invoca a doutrina e direito positivo espanhóis para firmar que a segurança jurídica, que equivale a previsibilidade, ou o poder prever-se de antemão as consequências jurídicas dos próprios atos, incide, no direito administrativo disciplinar, com o imperativo de que a lei descreva um pressuposto de fato estritamente determinado para que se possam conhecer os comportamentos proibidos e sanções incidentes, a fim de que os cidadãos possam determinar a sua conduta de maneira a não cometer atos ilícitos, de forma que, na esteira da jurisprudência constitucional da Espanha, "exige-se que a definição dos ilícitos administrativos para ser válida tem de se revestir de uma previsão que garanta a segurança jurídica. (FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública: Lei 58/2008 - doutrina – jurisprudência**. Alfornelos: Petrony, 2011, p. 126-127, 129.)

[10] O Tribunal Constitucional da Espanha pontificou que contraria o princípio da legalidade a simples habilitação à Administração, por norma de valor legal esvaziada de todo o conteúdo material próprio, para promover a tipificação dos ilícitos administrativos e as correspondentes consequências sancionadoras, em vista da repercussão do princípio da segurança jurídica sobre as limitações da liberdade individual, a exigir a pré-determinação normativa das condutas ilícitas e das sanções correspondentes. (*apud* FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública: Lei 58/2008 - doutrina – jurisprudência**. Alfornelos: Petrony, 2011, p. 75.)

[11] "Sempre deverá ser exigível no campo sancionador administrativo a observância dos requisitos constitucionais da legalidade formal e tipicidade como garantia de segurança jurídica do cidadão. [...] no sistema espanhol a evolução do poder sancionador da Administração é no sentido de oferecer aos administrados as garantias do direito penal sendo tal pacífico." (FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública:** Lei **58/2008 - doutrina – jurisprudência.** Alfornelos: Petrony, 2011, p. 42, 51.)

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 22
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.153-7

administrativa quando praticado[12], modo por que a incidência de lei nova mais gravosa ou tipificadora do procedimento antes não apenado representa surpresa ao funcionário e geração de insegurança jurídica, incompatível com o Estado democrático de Direito.

12.2. Por isso que o advogado português Rui Correia de Sousa enfatiza[13]:

> "São aplicáveis às leis disciplinares os seguintes princípios, oriundos da Doutrina e do Código Penal: não retroatividade das leis, não existência de infração sem que a mesma esteja plasmada em lei (*nullum crimen sine lege*) prévia, escrita e restrita, não aplicação de pena sem a existência prévia da infração objetivamente praticada (*nulla poena sine crimine)* e aplicação da lei mais objetivamente favorável. Na interpretação e integração das leis disciplinares é proibida a interpretação extensiva e o recurso à analogia."

12.3. A própria Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, de 7 de dezembro de 2000, enuncia:

> "Artigo 49º

---

[12] Ensina o juiz de direito e professor universitário português Carlos Alberto Conde da Silva Fraga, em seu livro originário de sua tese de doutorado perante a Universidade Espanhola de Sevilla, que se aplicam, na Espanha, como corolário do princípio da legalidade, a aplicação dos princípios de direito penal e processual penal ao direito administrativo sancionador, a fim de salvaguardar os direitos fundamentais decorrentes do princípio da segurança jurídica, trazendo a lume, por oportuno, o disposto no art. 25.1. da Constituição Espanhola: "*Ninguém pode ser condenado ou sofrer sanções por actos ou omissões que no momento da sua prática não constituam crime, contravenção ou infracção administrativa, segundo a legislação vigente nesse momento.*" (FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública:** Lei **58/2008 - doutrina – jurisprudência.** Alfornelos: Petrony, 2011, p. 33.)

[13] SOUSA, Rui Correia de. **Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas: anotado e comentado.** 2 ed. atual. e aument. Lisboa: Quid Juris, 2011, p. 14.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 23
PROC.: 410.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

> Princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas
>
> 1. Ninguém pode ser condenado por uma acção ou por uma omissão que no momento da sua prática não constituía infracção perante o direito nacional ou o direito internacional. Do mesmo modo, não pode ser imposta uma pena mais grave do que a aplicável no momento em que a infracção foi praticada. Se, posteriormente à infracção, a lei previr uma pena mais leve, deve ser essa a pena aplicada."

13. O doutor em direito pela Universidade de Valência, o aclamado administrativista espanhol Juan B. Lorenzo de Membiela, em sua magistral obra[14], confirma o princípio da legalidade e da tipicidade no sistema disciplinar da Espanha:

> "La Ley 7/2007, EBEP, incorpora em su articulado, en el art.94.2º, los siguientes: a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa [...] El reconocimiento del principio de legalidad fundamenta las siguientes garantías: 1. Garantía criminal, que exige la previa tipificación de las acciones u omisiones consideradas, em el ámbito disciplinario, como faltas. Es más, exige que las normas disciplarias ostente el grado de Ley sin perjuicio – a semejanza de cómo ocurre em el Derecho Penal – de verificar la existencia de las llamadas leys penales em blanco em atención a la naturaleza de la materia regulada y com ello, implícitamente, uma justificación sobre la possibilidad de que el Reglamento entre a regular los ilícitos disciplinarios. [...] garantía disciplinaria, en el sentido que ninguna sanción disciplinaria deberá ser impuesta sin uma previa tipificacion normativa."

14. Nesse diapasão, o magistrado e professor universitário português Carlos Alberto Conde da Silva Fraga, em sua obra de

[14] MEMBIELA, Juan B. Lorenzo de. **Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera**. Segunda edicion. Navarra: Arazandi, 2008, p. 67, 99, 100.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 24
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

grande tomo e tese de doutorado perante a Universidade de Sevilla, na Espanha, acentua:

> "O princípio geral sobre a aplicação das leis no tempo é o de que a lei só rege para o futuro, ou seja, não tem efeito retroactivo salvo se dispuserem doutro modo. [...] nesta matéria rege com maior contundência do que noutras o princípio geral do Direito *tempus regit actum* que se excepciona, como no âmbito penal, quando as normas disciplinares favorecem o sancionado, atribuindo-lhes, neste caso, efeitos retroactivos. [...] Resulta claro que uma das consequências que dimanam do princípio da legalidade é a impossibilidade de punir um funcionário público por uma acção ou omissão que, no momento em que ocorre, não se encontre tipificada como infração disciplinar, consequência elementar do princípio mais genérico da segurança jurídica que preside à globalidade do nosso ordenamento."15

15. Sobre especificamente a questão de direito intertemporal, vale ouvir a elucidativa lição do grande administrativista português da atualidade Paulo Veiga e Moura[16]:

> "Os trabalhadores que cometeram ilícitos disciplinares antes da entrada em vigor da presente lei podem continuar a ser punidos pelos estatutos anteriormente vigentes, da mesma forma que ele não é aplicável aos trabalhadores que possuam um estatuto disciplinar específico, salvo remissão expressa ou previsão de aplicabilidade subsidiária. [...] Porém, já relativamente aos factos praticados antes da data da entrada em vigor do presente estatuto, quer já tenha ou não sido instaurado o processo disciplinar, quer já tenha ou não sido proposta e aplicada a pena, quer já esteja ou não a ser cumprida a pena aplicada, o novo regime disciplinar só

[15] FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública: Lei 58/2008 - doutrina – jurisprudência**. Alfornelos: Petrony, 2011, p. 283-284.
[16] MOURA, Paulo Veiga e. **Estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública anotado**. 2 ed., Coimbra: Coimbra, 2011, p. 28, 19-20.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 25
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

> será aplicável se em concreto se revelar mais favorável ao trabalhador e melhor assegurar a sua audiência e defesa. Deste modo, o princípio geral não é o da aplicabilidade do novo regime disciplinar aos factos ilícitos praticados antes da sua entrada em vigor, factos esses que continuarão a ser apreciados e sancionados ao abrigo da legislação que tiver vigorado até ao início da vigência do presente estatuto disciplinar.[...] O novo estatuto disciplinar só será aplicável aos factos ilícitos praticados antes da sua entrada em vigor quando o seu regime de revelar em concreto mais favorável ao trabalhador e melhor garantir sua defesa e audiência".

16. Em suma, respondendo a consulta, com fulcro na jurisprudência e doutrina pátria e estrangeira do direito disciplinar, as normas de direito administrativo material aplicáveis são aquelas vigentes na data do fato, salvo em caso de possível retroatividade de norma mais benigna veiculada na Lei Complementar distrital n. 840/2011, cuja verificação deve ocorrer caso a caso.

II.4.

17. As normas de direito administrativo disciplinar material retroagem caso tratem da mesma conduta?

18. A aplicabilidade de lei posterior mais favorável ao acusado, com eficácia retroativa da Lei Complementar distrital n. 840/2011 sobre fatos ocorridos antes de sua vigência, é enfatizado pela doutrina e pela

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 26
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.153-7

jurisprudência brasileira[17] [18] [19], bem como consagrada no direito português (referências doutrinárias já citadas neste parecer) e espanhol, na cátedra do emérito administrativista de Valência Juan B. Lorenzo de Membiela[20]:

> "Como principios expresamente recogidos en el art. 94.2º de la Ley 7/2007, EBEP, de aplicación al procedimiento disciplinario enumera: b) principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor."

19. Julgou o Tribunal Supremo da Espanha, depois de assentar que se aplica ao direito administrativo disciplinar o princípio da

---

[17] "Aplica-se ao processo administrativo disciplinar a mesma garantia constitucional incidente no processso criminal, no que respeita à vedação de retroatividade de norma penal mais grave ("*lex gravior*"). Com efeito, a Constituição Federal enuncia que "*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*" (art. 5º, XL), garantia que se reflete no processo disciplinar, em razão do que é possível que a superveniente norma mais benigna seja aplicável retroativamente, em proveito do servidor acusado na esfera administrativa." (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública**. 2ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 254-256.)

[18] Vide Superior Tribunal de Justiça, RMS 12539/TO, 2000/0116454-6, relator o Ministro Paulo Medina, 6ª Turma, julgamento de 26.05.2004, DJ de 1º.07.2004, p. 278, LEXSTJ vol. 183, p. 36. Vide também o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (REO 9501129152, Processo: 9501129152/DF, 1ª Turma, decisão de 22.04.1999, DJ de 10.05.1999, p. 7, relator o Desembargador federal RICARDO MACHADO RABELO).

[19] Nesse sentido a doutrina. Conferir a respeito em: BARROS FILHO, Mário Leite de. **Direito administrativo disciplinar da Polícia "via rápida": material e processual.** São Paulo: Edipro, 2003, p. 161. ANGERAMI, Alberto; PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Direito administrativo disciplinar: comentários à Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo**. Campinas: Millennium, 2004, p. 129. SILVA. Luciano Pereira da. **Questões jurídicas em processos administrativos: pareceres (2ª série).** Ministério da Agricultura: Rio de Janeiro, 1942, vols. I e II, Parecer 644, p. 132-136. MAURER, Hartmut. **Elementos de direito administrativo alemão.** Trad. Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001, p. 77. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 64-65. COSTA, José Armando da. **Prescrição disciplinar**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 60.

[20] MEMBIELA, Juan B. Lorenzo de. **Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera**. Segunda edicion. Navarra: Arazandi, 2008, p. 62-63, 67.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 27
PROC.: 480.000 050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

legalidade da lei penal e a proibição de interpretações extensivas:

> "Sendo o regime disciplinar de carácter quase penal em que regem os mesmos princípios informadores que neste, como os da tipicidade[21], imputabilidade e culpabilidade. Também tem de aplicar-se o princípio da retroactividade da lei penal mais favorável."[22]

20. Em resposta à consulta, pois, ante os princípios consagrados no direito disciplinar nacional e alienígena, as normas de direito administrativo disciplinar material podem retroagir caso tratem da mesma conduta de forma mais favorável ao infrator, mas não podem produzir eficácia retroativa de modo mais gravoso ao acusado nem para punir o agente por fatos que, na época da conduta, não eram sequer tipificados como infração disciplinar.

II.5.

21. Há possibilidade de os membros da comissão processante, no caso de servidores que compõem carreira organizada em nível hierárquico, não pertencerem à mesma carreira do acusado? (exegese dos §§ 2º, 3º e 9º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011)

---

[21] "Ou seja que esteja prevista e descrita como tal por norma jurídica anterior" (Tribunal Supremo Espanhol, sentença de 4-6-1986.)
[22] Ar. 7623. *Apud* FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. **O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública:** Lei **58/2008 - doutrina – jurisprudência.** Alfornelos: Petrony, 2011, p. 34.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 28
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

22. Reza o art. 229, do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal:

> "Art. 229. A sindicância ou o processo disciplinar é conduzido por comissão processante, de caráter permanente ou especial.
>
> § 1º A comissão é composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente.
>
> § 2º Os membros da comissão processante são escolhidos pela autoridade competente entre os ocupantes de cargo para o qual se exija escolaridade igual ou superior à do servidor acusado.
>
> § 3º Nos casos de carreira organizada em nível hierárquico, os membros da comissão devem ser ocupantes de cargo efetivo superior ou do mesmo nível do servidor acusado.
>
> .....
>
> § 9º Podem participar como membros da comissão processante servidores integrantes de outros órgãos da administração pública, distintos daquele onde ocorreram as infrações disciplinares, se conveniente para o interesse público."

23. É imperioso promover uma anotação da tramitação do anteprojeto legislativo durante os ofícios da comissão redatora, em que este parecerista propôs a inserção dos dispositivos dos §§ 3º e 9º do art. 229.

24. O anteprojeto original do Novo Estatuto dos Servidores do DF somente previa a regra do art. 229, § 2º, isto é, que os membros da comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar fossem ocupantes de cargo para o qual se exija escolaridade igual ou superior à do servidor acusado.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 29
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

25. Foi registrado na comissão que a grande maioria das carreiras do funcionalismo distrital não possuía organização em grau hierárquico ou divisão em classes superiores e inferiores, mas somente existiria diferença entre os servidores por meio de **progressão funcional**, ou seja, com o passar do tempo, um funcionário da mesma carreira se destacava de outro colega pela referência alfanumérica de padrão remuneratório maior, sem, contudo, haver classes hierarquicamente compartimentadas.

26. Por isso, entendeu-se inicialmente que deveria bastar a regra geral de que os integrantes do colegiado instrutor de sindicância ou de processo disciplinar ostentassem grau de escolaridade igual ou superior ao acusado, em paralelo com a legislação federal[23] [24].

27. Não obstante, em face das peculiaridades de carreiras de Estado, organizadas em classes hierarquicamente divididas (como é a carreira de Procurador do Distrito Federal, com Procurador iniciante, de classe intermediária e Subprocurador-Geral[25], parâmetro seguido pelos

[23] "Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3º do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado." (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

[24] Este parecerista tem enfatizado, nas oportunidades de aulas, palestras e cursos, que a melhor interpretação do art. 149, *fine*, da Lei federal n. 8.112/1990, com a redação dada pela Lei nº 9.527/1997, é de respeitar a exigência de grau hierárquico igual ou superior se assim for repartida a carreira do acusado, em primeiro lugar, para se adotar a regra segunda, de grau de escolaridade superior, nos casos em que não houver repartição hierárquica na carreira do processado.

[25] Lei Complementar distrital n. 681/2003:

Art. 2° A carreira de Procurador do Distrito Federal é composta dos seguintes cargos:

I - Subprocurador-Geral do Distrito Federal;

II - Procurador do Distrito Federal- categoria II;

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 30
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

Defensores Públicos distritais ou Procuradores de Assistência Judiciária), que requerem garantias de atuação, inclusive no campo disciplinar, recomendamos, diante dos sólidos postulados doutrinários e jurisprudenciais, com a concordância dos diversos membros da comissão elaboradora do anteprojeto legislativo, em veicular disposição especial para **salvaguardar esses servidores do responderem a sindicância ou processo disciplinar processados por funcionários de outras carreiras ou sem grau hierárquico compatível com o do acusado no seio da própria carreira específica.**

28. Surgiu daí o preceito acolhido do agora vigente § 3º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011: **"Nos casos de carreira organizada em nível hierárquico, os membros da comissão devem ser ocupantes de cargo efetivo superior ou do mesmo nível do servidor acusado."**

III - Procurador do Distrito Federal- categoria I.

Art. 3° O cargo inicial da carreira é o de Procurador do Distrito Federal - categoria I, no qual se ingressará mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, com participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.

Art. 4° A promoção na carreira de Procurador do Distrito Federal dar-se-á por antigüidade e merecimento, alternadamente, do cargo de Procurador do Distrito Federal -categoria I - para o de Procurador do Distrito Federal - categoria II - e deste para o de Subprocurador-Geral do Distrito Federal.

§ 1° O critério de antigüidade observará a seguinte ordem:

a) o maior tempo no cargo;

b) o maior tempo na carreira de Procurador do Distrito Federal;

c) o maior tempo na Administração Pública distrital; ou

d) o maior tempo na Administração Pública, federal, estadual ou municipal.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 31
PROC.: 480.000.050/2012
RUBR: MAT.: 174.152-7

29. A justificativa do preceptivo é de que a competência da comissão processante é instrutória e acusatória, competindo-lhe analisar a responsabilidade disciplinar do acusado, motivo por que, em certas atividades funcionais, notadamente a advocacia ou defensoria pública, o cotejo de faltas profissionais amiúde envolvem a apreciação de atos advocatícios ou técnico-jurídicos, para os quais o estranho à carreira carece de conhecimento especializado, solidez e vivência prática para aquilatar a responsabilidade disciplinar, além de ser imperiosa a consideração da realidade presente de trabalho experimentada pelos servidores, as condições do órgão e outras especificidades da carreira, ignoradas por funcionários de outros quadros e não componentes da atividade constitucional da advocacia de Estado.

30. Fora isso, os Procuradores Públicos não raramente sofrem retaliação injustificada de particulares por atos funcionais, editados sob o manto e **prerrogativa essencial da independência técnica deferida por lei**[26], que contrariem interesses privados, ou mesmo frustrem

[26] Lei Complementar distrital n. 681/2003

Art. 5° Constituem prerrogativas dos membros da carreira de Procurador do Distrito Federal, sem prejuízo de outras previstas no ordenamento jurídico:
.....

II - gozar de imunidade, relativamente às suas opiniões profissionais, faladas ou escritas, nos termos da Lei Federal n° 8.906, de 04 de julho de 1994;
.....

Art. 7° Os membros da carreira de Procurador do Distrito Federal gozam das seguintes garantias:
.....

III - independência técnica no exercício de suas atribuições.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 32
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

expectativas e pretensões de outros servidores ou órgaos ou autoridades, em defesa do erário e da coisa pública, pois emitem pareceres contrários à celebração de contratos administrativos ou convênios ou licitações, frustrando aspirações de eventuais desonestidades por funcionários envolvidos em quadrilhas ou grupos de desvio de recursos públicos, recomendam exonerações e demissões de outros agentes públicos, cobram impostos em execução fiscal, ajuízam ações demolitórias contra casas ou condomínios irregulares, enfim, praticam atos opinativos ou de representação judicial que desagradam a muitos, por dever de ofício.

31. Essas tantas situações, determinadas pelas atribuições e exercício funcional regular desses profissionais, robustecem os motivos de concessão de garantias legais disciplinares aos Procuradores Públicos, como foram enfatizadas em nosso livro de Comentários à Lei de Organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ainda em 2004.[27]

---

[27] "A apuração sumária é instrumento previsto no anteprojeto de lei de regime disciplinar dos Procuradores do Distrito Federal e que colima preservar os integrantes da carreira dos dissabores da instauração imediata de sindicância, com a publicação do ato inaugural no Diário Oficial e exposição dos fatos irregulares atribuídos ao investigado, muitas vezes causadores de perturbação pessoal e desgaste capaz de prejudicar a atuação funcional do servidor, principalmente quando se trata de peças denunciatórias animadas do intento persecutório de particulares cujos interesses possam ter sido contrariados pela atuação dos advogados públicos na esfera judicial ou consultiva e que se valem de denúncias vazias e falsas como instrumento de retaliação, às vezes com provas forjadas. [...] A estatuição de regras acerca do recebimento de denúncias contra Procuradores do DF constitui uma garantia dos que exercem cargo público de elevada posição e da dignidade que se lhes presume, salvaguardando-os dos percalços representados pela instauração de procedimento apenador, tantas vezes possível de ser originário de particulares autores de denúncias precipitadas ou infundadas, que buscam prejudicar administrativamente os advogados do Estado como retaliação pelo bom desempenho destes na defesa judicial da coisa e do interesse público, por terem, quiçá, contrariado pretensões do administrado subscritor da representação, o qual se pode mover por intento vingativo, dando azo à abertura de feito punitivo artificiosamente formulado." (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Comentários à Lei de Organização da Procuradoria-**

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 33
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

32. Vale notar que a elevada dignidade constitucional da atividade de advocacia pública chamou a atenção do próprio legislador constituinte derivado para proporcionar garantias aos Procuradores Públicos na própria Lei Maior, como a equiparação remuneratória, para fins de teto vencimental, com os membros do Ministério Público da sua unidade federada, em vista de equalizar patamar financeiro retributivo máximo para os que exercem funções essenciais à Administração da Justiça, tanto que os Procuradores Municipais não têm como referência de limite o subsídio de Prefeito, mas os de Ministro do Supremo Tribunal Federal (90,25% no caso dos advogados públicos municipais).[28] Os defensores públicos também são abrangidos pelo preceito.

33. Note-se que, para fins de avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade no cargo, a Constituição Federal

---

Geral do Distrito Federal: Lei Complementar Distrital 395, de 31-7-2001, Sindicato e Associação dos Procuradores do Distrito Federal, 2004, Brasília, p. 191 ss.)

[28] Constituição Federal de 1988
Art. 37.....

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, **aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 34
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

proclama[29] que os Procuradores do Distrito Federal e dos Estados **serão submetidos a procedimento avaliatório perante as Corregedorias próprias das Procuradorias, e não perante órgãos estranhos à carreira**, exatamente porque há importantes peculiaridades e especificidades da advocacia pública, na aferição da conduta de seus integrantes, reconhecidas pela própria Lei Fundamental.

33.1. Mais, não se pode interpretar que a Constituição teria exigido a avaliação de desempenho do estágio probatório perante exclusivamente as Corregedorias das Procuradorias de Estado e do DF para fins de aquisição da estabilidade pelos Procuradores iniciantes, e teria deixado, incompreensivelmente, o juízo mais grave pela eventual perda do cargo público pelos integrantes da carreira já estáveis (medida que pode ser perpetrada nos autos de processo disciplinar, nos termos do art. 41, § 1, II, da Carta Magna[30]) **relegado a órgãos ou agentes estranhos à carreira**,

[29] Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[30] Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 35
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

esvaziando a Corregedoria e os órgãos internos competentes das instituições de Advocacia Pública.

33.2. Será que as Corregedorias das Procuradorias de Estado e do DF se limitam meramente a atuar na avaliação de desempenho na sede do estágio probatório? Foi esse papel limitado e tíbio que a Constituição visou ao prever expressamente a figura necessária dos sobreditos órgãos correcionais próprios?

33.3. É evidente que **o legislador constituinte derivado buscou conferir também competências disciplinares intuitivas para as Corregedorias próprias das Procuradorias de Estado e do DF**, conferindo-lhes **poder exclusivo** para apreciar a conduta dos membros da carreira da advocacia pública, dadas as peculiaridades da função.

33.4. A finalidade da norma constitucional do art. 132, par. único, da Lei Maior, no sentido da aferição de desempenho de Procuradores em estágio probatório perante Corregedorias próprias das Procuradorias de Estado e do DF, justifica **interpretação extensiva** para **abranger também a apuração e processamento de responsabilidade disciplinar, protegendo-se os membros da carreira de procedimentos investigativos ou sancionadores movidos por órgãos estranhos à instituição da advocacia pública,** o que igualmente se compagina com a **vedação de que servidores não componentes da carreira funcionem como membros de trinca processante de sindicância ou processo**

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 36
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

administrativo disciplinar contra Procuradores Públicos, a bem de propiciar plena independência funcional e atuação desembaraçada de receios de retaliação por outros órgãos ou autoridades ou até particulares contrariados pela atuação dos advogados do Estado.

33.5. Esse modelo de sistema correcional próprio também foi desenhado na Lei de Organização da Advocacia-Geral da União, cuja Corregedoria interna exerce o controle disciplinar sobre os membros da carreira, inclusive com a instauração de sindicância e processo administrativo sancionador contra seus integrantes.[31] No mesmo diapasão é o sistema estabelecido na disciplina normativa da Defensoria Pública.[32]

---

[31] Lei Complementar federal n. 73/1993

Art. 5º - A Corregedoria-Geral da Advocacia da União tem como atribuições:

I - fiscalizar as atividades funcionais dos Membros da Advocacia-Geral da União;

.....

III - apreciar as representações relativas à atuação dos Membros da Advocacia-Geral da União;

.....

VI - instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos contra os Membros da Advocacia-Geral da União.

[32] **Lei Complementar federal n. 80/1994** (Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.)

Art. 13. À Corregedoria-Geral da Defensoria Pública da União compete:

.....

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 37
PROC.: 480.000 050/2012
RUBR.: MAT.: 174.152-7

33.6. Essa imperatividade de salvaguardar a **independência técnica dos advogados públicos** foi objeto de preocupação do legislador infraconstitucional distrital, nos termos da Lei de Organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a qual institui uma série de prerrogativas e garantias funcionais para os Procuradores distritais no campo disciplinar, tais como:

- a competência da Procuradoria-Geral do Distrito Federal para o exercício do poder disciplinar sobre os Procuradores do DF, portanto para instauração de: sindicância (da alçada privativa do Procurador-Geral: art. 6º, XXIII; art. 7º, V, LC 395/2001), processo administrativo disciplinar (da competência do Procurador-Geral, após autorização do Conselho Superior[33]: art. 11, III, LC-DF 395/2001) e de apuração sumária (para a qual é competente o Procurador-Corregedor, integrante da carreira, nos termos do art. 7º, IV, LC 395/2001);

II - sugerir ao Defensor Público-Geral o afastamento de Defensor Público que esteja sendo submetido a correição, sindicância ou processo administrativo disciplinar, quando cabível;

.....

IV - receber e processar as representações contra os membros da Defensoria Pública da União, encaminhando-as, com parecer, ao Conselho Superior;

.....

VI - propor a instauração de processo disciplinar contra membros da Defensoria Pública da União e seus servidores.

[33] A regra é também redigida na Lei de Organização do Ministério Público da União (Lei Complementar federal n. 75/1993), que estabelece que **o processo disciplinar contra membros da instituição será autorizado pelo respectivo Conselho Superior** (arts. 251, § 2º, III, 252).[33]

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 38
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.162-7

- as denúncias contra Procuradores do Distrito Federal deverão ser apresentadas exclusiva e diretamente à Corregedoria da Procuradoria-Geral do DF (art. 7º, II, LC 395/2001), à qual devem ser repassadas imediatamente, sem realização de quaisquer atos investigativos, em caso de recebimento pela Corregedoria-Geral do DF ou quaisquer outros órgãos, nem sequer pedido de explicações[34];

- a competência do Procurador-Geral, integrante da carreira, para julgamento e aplicação de penalidades em sindicância (art. 6º,

---

[34] Lei Complementar distrital n. 395/2001:

"Art. 7° Nos termos do parágrafo único do art. 132 da Constituição Federal, fica criada a Corregedoria na estrutura da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, competindo-lhe:

I - exercer as atividades próprias de órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta de integrante da carreira de Procurador do Distrito Federal;

II - receber representações e denúncias contra integrante da carreira de Procurador do Distrito;

.....

IV - instaurar procedimento de apuração sumária de irregularidades atribuídas a integrante da carreira de Procurador do Distrito Federal;

.....

§ 1° Para os fins deste artigo, os dirigentes dos órgãos da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e demais órgãos do Sistema Jurídico do Distrito Federal deverão comunicar à Corregedoria a ocorrência de infração às leis, regulamentos internos, irregularidades verificadas na execução dos serviços e infrações disciplinares e penais, logo do conhecimento do fato.

§ 2° Para os fins do disposto no parágrafo anterior, as comunicações endereçadas à Corregedoria deverão ser instruídas com as peças que comprovem o fato ou o procedimento administrativo no qual se verificou a infração disciplinar ou a irregularidade do serviço.

§ 3° Recebida a comunicação, a Corregedoria instaurará procedimento de apuração sumária ou então proporá ao Procurador-Geral do Distrito Federal a instauração de sindicância;

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 39
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

XXXI, LC 395/2001) contra Procuradores (no referente a penas de advertência ou até 30 dias de suspensão: art. 215, III, LC 840/2011) e do Conselho Superior (formado paritariamente por membros da carreira eleitos e titulares de cargos de chefia) para julgar os processos administrativos disciplinares (art. 11, IV, LC 395/2001) e determinar as penalidades a serem impostas por ato subsequente executório do chefe da Procuradoria-Geral do DF (art. 11, IX, LC 395/2001);

- competência do Conselho Superior para indicar os membros da comissão de processo administrativo disciplinar contra Procuradores do Distrito Federal [35]

- nas situações de feitos sancionadores nos casos de competência decisória do Governador do Distrito Federal (hipóteses de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão: art. 255, II, "a", LC 840/2011), é mister a indispensável coleta de **parecer prévio obrigatório** do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do DF antes do julgamento pelo Chefe do Poder Executivo (art. 11, XIV, LC 395/2001).

---

[35] A regra é também redigida na Lei de Organização do Ministério Público da União (Lei Complementar federal n. 75/1993), que estabelece que o processo disciplinar contra membros da instituição será processado por colegiado trino de integrantes da carreira de grau hierárquico igual ou superior ao do acusado (art. 247, § 1º).

Lei Complementar federal n. 75/1993

Art. 252. O processo administrativo, instaurado por decisão do Conselho Superior, será contraditório, assegurada ampla defesa ao acusado.

§ 1º A decisão que instaurar processo administrativo designará **comissão composta de três membros escolhidos dentre os integrantes da carreira, vitalícios, e de classe igual ou superior à do acusado,** indicará o presidente e mencionará os motivos de sua constituição.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 40
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

34. Por tudo isso, é fundamental que esses servidores gozem de garantias legais de natureza disciplinar, como a de **somente ser processados por integrantes da própria carreira e de grau hierárquico igual ou superior ao acusado**, como terminou sendo insculpido, em bom tempo, no § 3º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011.

35. Sobre a importância de a comissão constituída para processar Procuradores de Estado ser composta por integrantes da carreira, ponderamos em nosso livro[36].

35.1. A regra é também redigida na Lei de Organização do Ministério Público da União (Lei Complementar federal n. 75/1993), que estabelece que o processo disciplinar contra membros da instituição será processado por colegiado trino de integrantes da carreira de grau hierárquico igual ou superior ao do acusado (art. 247, § 1º).[37]

---

[36] "É o que se vê no caso, por exemplo, de suposto erro de técnica cirúrgica cardíaca cometido por médico servidor público, processado por tríade disciplinar composta por outro médico e dois auxiliares de enfermagem ou atendentes hospitalares. Mais que evidente que a dupla de profissionais de nível inferior não ostenta, à míngua de conhecimento científico exigido, condições técnicas de apreciar se os atos médicos praticados constituem, ou não, uma imperícia profissional, configuradora de infração disciplinar. Do mesmo modo se constata na hipótese de colegiado sindicante, integrado por funcionários sem habilitação jurídica, constituído para apurar suposta infração disciplinar consubstanciada em atos praticados por Procurador do Estado no exercício de suas funções, ilícito administrativo cuja análise implica o exame do conteúdo das peças processuais ou de atos privativos de advocacia." (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública**. 2ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 343.).

[37] Art. 247. O inquérito administrativo, de caráter sigiloso, será instaurado pelo Corregedor-Geral, mediante portaria, em que designará comissão de três membros para realizá-lo, sempre que tomar conhecimento de infração disciplinar.

§ 1º A comissão, que poderá ser presidida pelo Corregedor-Geral, será composta de integrantes da carreira, vitalícios e de classe igual ou superior à do indicado.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 41
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

36. A regra de exigência de grau hierárquico igual ou superior, evidentemente enquanto integrante da carreira, do membro designado para atuar em comissão de sindicância ou processo disciplinar, é clássica em nosso direito[38] e também é enraizada no direito estrangeiro.

37. Entre nós, Carlos S. de Barros Júnior sublinha a importância de que os membros da comissão conheçam a realidade do órgão e do serviço e pertençam à carreira do acusado, motivo por que pontua que as comissões disciplinares devem ser compostas por **servidores de grau elevado e superior ao acusado,** os quais, "livres de injunções políticas **e conhecedores do serviço,** oferecem a presunção de proceder sereno e competente."[39]

38. A disposição é consagrada mesmo no ordenamento jurídico luso. Dispunha o Estatuto Disciplinar do Funcionalismo Português de 1984 também que os acusadores naturais deveriam ser

---

[38] Ivan Barbosa Rigolin endossa que, mesmo no silêncio da lei, é de melhor alvitre que *todos os membros da comissão sejam de nível hierárquico igual ou superior ao do acusado*, evitando-se "constrangimentos de um superior ser julgado por um inferior." (RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime único dos servidores públicos civis**. 4ª ed. atual. e aumen., São Paulo: Saraiva, 1995., p. 256.). Romeu Felipe Bacellar Filho nota que "devido à hierarquia, como base legal disciplinar, a imparcialidade exigirá também que os servidores estáveis – componentes da Comissão – ostentem condição funcional igual ou superior à do indiciado." (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar.** São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 321-322.). Wolgran Junqueira Ferreira ressalta que é de bom tom que os três membros da comissão processante ocupem nível hierárquico igual ou superior ao do acusado, exemplificando que um escriturário não poderia conduzir um processo disciplinar contra um médico ou engenheiro ou de servidor superior aos membros do conselho. (FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da União.** 3ª ed. ampl. e atual., Bauru: Edipro, 1993, p. 158.)

[39] BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. **Do poder disciplinar na administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 182.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 42
480.000.050/2012
174.162-7

servidores do mesmo serviço ou órgão e integrantes da mesma carreira do acusado:

> Artigo 51.º (Nomeação do instrutor)
>
> 1 – A entidade que instaurar processo disciplinar deve nomear um **instrutor escolhido de entre os funcionários ou agentes do mesmo serviço, de categoria ou classe superior à do arguido ou mais antigo do que ele na mesma categoria e classe,** preferindo os que possuam adequada formação jurídica.

39. Comentando sobre a exigência do instrutor do processo administrativo disciplinar, o grande administrativista português Marcelo Caetano[40] sustenta que ele **"deve ser escolhido entre funcionários de categoria ou classe superior à do arguido ou da mesma categoria mas com maior antiguidade."**

40. O doutor em direito pela Universidade de Valência, o aclamado administrativista espanhol Juan B. Lorenzo de Membiela, em sua magistral obra, leciona sobre o mesmo mandamento no sistema disciplinar da Espanha[41]:

> "La incoacion del expediente disciplinario implica el nombramiento del Instructor, que necesariamente deberá ser um funcionario público perteneciente a um cuerpo o escala de igual o superior grupo al del imputado de conformidad al art. 25 LMRFP y del mismo o superior grado, art. 30 RRDFP/1986."

[40] CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. 10ª.ed., Coimbra: Almedina, vol. II, 2008, p. 838.
[41] MEMBIELA, Juan B. Lorenzo de. **Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera**. Segunda edicion. Navarra: Arazandi, 2008, p. 550.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 43
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: Mat.: 174.152-7

41. Do exaustivamente alinhavado, segue que a exigência de que o membro da comissão seja integrante da carreira de classe hierárquica igual ou superior ao acusado (art. 229, § 3º, LC-DF 840/2011) é garantia legal do servidor público distrital cuja carreira seja organizada em graus hierárquicos e foi instituída como mandamento que não pode ser contornado pela Administração Pública, sob pena de atentado ao princípio do juiz natural ou administrador competente[42], pois **o instrutor e acusador natural, nos feitos de responsabilidade disciplinar movido contra os funcionários distritais abrangidos por essa garantia, é o componente da mesma carreira com nível hierárquico ou classe igual ou maior do que a do processado**, vedando-se que estranhos à instituição ou carreira funcionem nas respectivas comissões processantes.

42. E a regra do seu § 9º pode tornar ineficaz a garantia do § 3º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011?

43. Não procede, *data venia*, a interpretação suscitada no item 27 da consulta (fl. 8), no sentido de que a regra do § 9º

[42] "Por força do princípio do administrador competente, reflexo da incidência do princípio constitucional do juiz natural na esfera do processo administrativo (art. 5º, LIII, Constituição Federal de 1988), nenhum servidor público, acusado da prática de transgressão funcional, poderá ser investigado, processado, julgado – nem terá contra si instaurado procedimento punitivo ou investigativo – senão por iniciativa da autoridade administrativa competente, sob pena de nulidade total do processo disciplinar ou sindicância, em caráter inarredável, absoluto, ainda que ausente prejuízo para a defesa, mesmo que franqueadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa ao funcionário processado." (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública**. 2ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 269.)

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 44
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

(podem participar como membros da comissão processante servidores integrantes de outros órgãos da administração pública, distintos daquele onde ocorreram as infrações disciplinares, se conveniente para o interesse público) poderia afastar a exigência do § 3º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011.

44. Também importa trazer à colação o histórico das discussões na comissão, durante a tramitação dos trabalhos de elaboração do anteprojeto legislativo do Estatuto disciplinar, para explicar a origem do § 9º. É que se consignou que haveria órgãos distritais, como administrações regionais, pequenas fundações públicas e outros órgãos administrativos, que não possuiriam seu quadro de servidores ou carreira própria, motivo por que havia necessidade, na prática, da requisição ou indicação de funcionários de outros órgãos para funcionar como membros de comissões de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, sob pena de impossibilidade de formação dos colegiados instrutores respectivos.

45. Foi para essas situações que veio a lume a regra excepcional do § 9º. É dispositivo de exceção, que não foi editado para em momento algum suprimir, esbater nem ainda menos esvaziar a força normativa da regra do § 3º. O preceito do § 9º é norma de caráter geral, enquanto a disposição do § 3º é norma de natureza especial. A hermenêutica do direito consabidamente resolve o tema pela prevalência da norma especial, como ensina Maria Helena Diniz[43].

[43] "Uma norma é especial se possuir em sua definição legal todos os elementos típicos da norma geral e mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados *especializantes*. A norma especial acresce um elemento próprio à descrição legal do tipo previsto na norma geral, tendo prevalência sobre esta, afastando-se o *bis in idem*, pois o comportamento só se

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 45
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

46. Ainda que se ignorasse a interpretação histórica e praticamente autêntica do preceito, o que não convém evidentemente, mesmo assim não se pode, na hermenêutica do direito, promover a interpretação que leve à ineficácia as regras jurídicas, mas sim aquela que as torne eficazes, operantes. É de Carlos Maximiliano a lição: *"Prefira-se a inteligência dos textos que torne viável o seu objetivo, ao invés da que os reduza à inutilidade"*[44]

47. Dizer que os servidores integrantes de carreiras organizadas em graus hierárquicos, para os quais a garantia legal é de que o seu instrutor e acusador natural é trinca de colegas de carreira de classe igual ou superior (art. 229, § 3º, LC 840/2011), poderiam ser processados por funcionários de outros carreiras, logicamente sem grau hierárquico equivalente ou maior do que do acusado, ao livre critério da Administração Pública ("se conveniente para o interesse público"), representaria esvaziar o mandamento fundamental e específico para os funcionários processados contemplados pela regra do § 3º, olvidando-se a origem e histórico motivador do dispositivo excepcional, voltado para a insuficiência de pessoal para formar colegiados disciplinares em certos órgãos sem carreira própria ou quadro suficiente de servidores próprios, o que não é o caso das situações do § 3º, preceptivo de exceção voltado a proteger as carreiras de Procuradores e Defensores

---

enquadrará na forma especial, embora também esteja previsto na geral. O tipo geral está contido no tipo especial. A norma geral não se aplica ante a maior relevância jurídica dos elementos contidos na norma especial, que a tornam mais suscetível de atendibilidade do que a norma genérica. Para Bobbio, a superioridade da norma especial sobre a geral constitui expressão de exigência de um caminho da justiça, da legalidade à igualdade, por refletir, de modo claro, a regra da justiça *suum cuique tribuere*." (DINIZ, Maria Helena. **Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro interpretada.** 2 ed. Atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 72.)

[44] MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 16ª. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 249.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 46
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

Públicos e eventuais poucas outras carreiras existentes ou a serem criadas com organização hierárquica.

48. A exegese correta do § 9º é aplicá-lo para as situações em geral dos servidores inseridos na previsão do § 2º, componentes de carreiras sem organização em grau hierárquica, para os quais basta que os membros da comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar tenham equivalente grau de escolaridade, os quais podem responder a procedimento disciplinar perante trinca não constituída de membros da carreira.

49. Não se pode, contudo, abrigar incompatibilidade no seio do próprio art. 229 (fazendo incidir a disposição excepcional do § 9º a situações do § 3º), ou tornar letra morta ou vazia a regra do seu § 3º, tornando-se o preceito especialmente formulado como garantia disciplinar das carreiras constituídas em graus hierárquicos em uma mera possibilidade ou faculdade do administrador público, quando quiser respeitar o dispositivo essencial. Não.

50. O processamento de Procuradores Públicos perante Corregedorias próprias está latente na interpretação extensiva necessária do art. 132, par. único, da Constituição Federal, valor que se reflete no plano infraconstitucional com a idéia de que o poder disciplinar contra os advogados públicos deve operar-se no seio de suas próprias instituições, com o que se compagina harmonicamente a garantia de que os acusadores e instrutores naturais desses profissionais componentes de carreiras de Estado[45] deverão ostentar grau hierárquico igual ou superior, logicamente como também

[45] Lei Complementar distrital n. 681/2003: "Art. 21. A carreira de Procurador do Distrito Federal é típica de Estado."

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 47
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

membros da carreira específica, e não funcionários de outros órgãos não componentes da instituição.

51. Tanto que existe uma **coadjuvação**[46] de competência entre o Procurador-Geral do Distrito Federal e o Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF (artigos 6º, XXIII, e 11, XVII, da Lei Complementar distrital n. 395/2001) para indicar os membros da comissão de processo administrativo disciplinar contra Procurador do Distrito Federal, do que se dessume que os órgãos de direção superior da PGDF, no exercício da atribuição exclusiva de deflagrar feito sancionador contra Procurador, não teriam evidentemente poder de indicar servidores de outros órgãos para funcionarem como membros de comissão, por clara falta de poder hierárquico, hipótese que alberga implicitamente a conclusão de que a escolha somente pode recair em integrantes da carreira.

52. Mais, a própria interpretação sistemática da Lei Complementar distrital n. 840/2011 evidencia que, por paralelismo, se para defender o servidor revel, a autoridade instauradora do processo deve designar um servidor estável como defensor dativo, **ocupante de cargo de nível igual ou superior ao do servidor indiciado** (art. 249, § 2º), não teria sentido nem equivalência lógica que os acusadores naturais e instrutores deixassem de ser servidores de nível hierárquico também igual ou superior ao do acusado, sob pena de incongruência que não deve ser lançada no texto legislativo.

[46] "A coadjuvação – é a relação que se estabelece entre dois órgãos a que a lei atribui competências iguais, que podem ser exercidas indiferentemente por qualquer deles." (OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, J. Pacheco de. **Código do Procedimento Administrativo comentado**. 2 edição. Coimbra: Almedina, 2010, p. 212).

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 48
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

53. É evidente que a regra do art. 249, § 2º, não se aplica aos servidores integrantes de carreiras não organizadas em grau hierárquico, por impossibilidade lógica, nos quais preside a disposição do grau de escolaridade igual ou superior como critério pertinente.

54. Por todos esses exaustivos fundamentos, é que se conclui que, **no caso dos servidores integrantes de carreiras organizadas em graus hierárquicos ou classes distintas, resultantes de promoção, somente colegas da mesma carreira, com igual ou superior nível de hierarquia, podem funcionar como membros de comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar**, aplicando-se o dispositivo do § 3º do art. 229 da LC 840/2011, sem margem de incidência do preceptivo do § 9º do mesmo artigo, o qual se reserva, exclusivamente e em caráter excepcional, para os funcionários abrangidos pela hipótese do § 2º do sobredito artigo (carreiras não organizadas em graus hierárquicos).

II.6.

55. No caso de instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar contra servidores ocupantes de cargos comissionados, para fins de composição de colegiado de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, devem-se observar as seguintes condutas:

- os integrantes do colegiado investigativo ou processante devem ter nível de escolaridade igual ou superior àquele previsto

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 49
480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

para investidura no cargo comissionado, no caso de o acusado não possuir cargo efetivo na Administração Pública distrital;

- se o acusado, além de investido em cargo comissionado, possuir cargo efetivo na Administração Pública distrital, aplica-se a regra geral do art. 229, § 2º, da LC/DF n. 840/2011, indicando-se como membros do conselho de sindicância ou de processo disciplinar servidores estáveis com nível de escolaridade igual ou superior ao do processado, **salvo se o acusado for integrante de carreira organizada em graus hierárquicos, hipótese em que deverá ser respeitado, sem exceção, o capitulado no art. 229, § 3º, do Estatuto dos Servidores do DF.**

55.1. Não se considera o nível hierárquico do posto comissionado outrora ocupado pelo acusado, até por impossibilidade jurídica, pois, em muitos casos, seria inviável agrupar servidores estáveis que exerçam cargos em comissão de nível hierárquico compatível com aquele em que alçado o acusado, até porque esses lugares nos quadros da Administração Pública frequentemente são providos por pessoas sem vínculo funcional permanente, motivo por que não atenderiam, logicamente, a exigência de estabilidade para atuarem como membros de comissão sindicante ou processante.

56. Tanto que a doutrina e a jurisprudência fincam que deve ser considerado o cargo efetivo do acusado, não o *status* funcional do cargo em comissão. Portanto, no caso de servidores já exonerados de cargo comissionado, mas também ocupantes de cargo efetivo, a competência hierárquica para a instauração de processo administrativo disciplinar deve observar o grau funcional do posto efetivo do acusado no momento da ação

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 50
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

disciplinar, e não o *status* funcional na época dos fatos nem o nível hierárquico então ocupado pelo servidor infrator.[47]

56.1. Calha advertir, por oportuno, que os agentes políticos não estão sujeitos a responsabilidade disciplinar.[48]

57. No que concerne ao grau de escolaridade dos membros do colegiado sindicante ou processante, não há o que se acrescentar às bem lançadas ponderações dos itens 17 a 23 da consulta (fls. 6 a 8), às quais se faz remissão.

III . Conclusão

Por todo o exposto, a conclusão é no sentido de que

1) Os preceitos dos artigos 180 a 210, do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal, cuidam de normas de direito administrativo disciplinar material;

2) Os arts. 168 a 179, que cuidam de direito de

[47] Marcello Caetano (Manual de direito administrativo. Vol. II. 10 ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2008, p. 833.) Egberto Maia Luz (Direito Administrativo disciplinar: teoria e prática. São Paulo: José Bushatsky, 1977, p. 134). Tribunal Regional Federal da 5ª Região (AC - Apelação Civel – 396577, Processo: 200683000019746, UF: PE, Órgão Julgador: Segunda Turma, Data da decisão: 18/03/2008, Documento: TRF500161180, Fonte DJ - Data:18/06/2008, Página: 501, Nº: 115, Relator(a) Desembargador Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria, Decisão UNÂNIME).

[48] Nesse sentido conferir em CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **"Responsabilidade disciplinar dos agentes políticos".** Boletim de Direito Municipal, Editora NDJ, ano XXVII, n. 11, novembro de 2011, p. 757-765.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 51
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

petição, pedido de reconsideração, recurso hierárquico e normas sobre exercício da autotutela de atos administrativos, aplicam-se ao processo administrativo disciplinar e à sindicância, conquanto sejam normas de caráter geral no Estatuto, com aplicação a outras situações também;

3) o capitulado nos artigos 211 a 267, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, sem dúvida que traça normas de direito administrativo disciplinar processual, ao minuciosamente enunciar os preceitos regedores do processo disciplinar e formalidades procedimentais;

4) as normas de direito administrativo material aplicáveis são aquelas vigentes na data do fato, salvo em caso de possível retroatividade de norma mais benigna veiculada na Lei Complementar distrital n. 840/2011, cuja verificação deve ocorrer caso a caso;

5) as normas de direito administrativo disciplinar material podem retroagir caso tratem da mesma conduta de forma mais favorável ao infrator, mas não podem produzir eficácia retroativa de modo mais gravoso ao acusado nem para punir o agente por fatos que, na época da conduta, não eram sequer tipificados como infração disciplinar;

6) no caso dos servidores integrantes de carreiras organizadas em graus hierárquicos ou classes distintas, resultantes de promoção, somente colegas da mesma carreira, com igual ou superior nível de hierarquia, podem funcionar como membros de comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, funcionando apenas o dispositivo do § 3º do art. 229 da LC 840/2011, sem margem de aplicação do preceptivo do § 9º do mesmo artigo, o qual se reserva, exclusivamente e em caráter excepcional, para os funcionários abrangidos pela hipótese do § 2º do sobredito artigo

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 52
PROC.: 480.000.050/2012
MAT.: 174.152-7

(carreiras não organizadas em graus hierárquicos), quando couber;

7) No caso de instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar contra servidores ocupantes de cargos comissionados, para fins de composição de colegiado de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, devem-se observar as seguintes condutas:

- os integrantes do colegiado investigativo ou processante devem ter nível de escolaridade igual ou superior àquele previsto para investidura no cargo comissionado, no caso de o acusado não possuir cargo efetivo na Administração Pública distrital;

- se o acusado, além de investido em cargo comissionado, possuir cargo efetivo na Administração Pública distrital, aplica-se a regra geral do art. 229, § 2º, da LC/DF n. 840/2011, indicando-se como membros do conselho de sindicância ou de processo disciplinar servidores estáveis com nível de escolaridade igual ou superior ao do processado, salvo se o acusado for integrante de carreira organizada em graus hierárquicos, hipótese em que deverá ser respeitado, sem exceção, o capitulado no art. 229, § 3º, do Estatuto dos Servidores do DF.8) para fins do art. 229, § 2º, devem ser considerados níveis de escolaridade os previstos na Lei federal n. 9.394 (arts. 21 e 44): fundamental, médio e superior, não se pautando a designação de membros de comissão processante por títulos de pós-graduação como especialização, mestrado ou doutorado, senão o curso superior.

EXERÇA A CIDADANIA E FISCALIZE NO DIA-A-DIA

FL. Nº 53
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

Escusa-se a extensão do opinativo, que se deveu à complexidade dos temas abordados e da explanação com fundamentos jurisprudencial e doutrinário pátrio e estrangeiro em que lavrado o parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior de Vossa Excelência.

Brasília, 22 de fevereiro de 2012.

ANTONIO CARLOS ALENCAR CARVALHO
Procurador do Distrito Federal

RECEBIDO
PROPESSOAL/PGDF
Em 28 / 02 / 2012

Processo nº: 0480-000050/2012

Interessado: Secretaria de Transparência e Controle

Assunto: Interpretação de dispositivos do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal em matéria de direito administrativo disciplinar material e processual.

FL. Nº 54
PROC.: 480 000.050/2012
MAT.: 174.152-7
RUB.:

Senhor Procurador-Geral do Distrito Federal,

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle para que esta Procuradoria se manifeste acerca da nova disciplina atinente às normas disciplinares no âmbito da Administração distrital, trazida pela Lei Complementar nº 840/2011, que institui o novo regime jurídico dos servidores distritais, em especial quanto às seguintes conclusões:

> a) os dispositivos elencados nos artigos 180 a 210 da LC nº 840/11, que tratam de direito e obrigações, são normas de direito administrativo disciplinar material. Já os artigos 168 a 179 e 211 a 267 trazem normas de direito administrativo disciplinar processual;
> b) as normas de direito administrativo disciplinar material aplicáveis são aquelas da data da ocorrência do fato. Assim, o servidor que comete infração disciplinar se sujeita às normas de direito administrativo disciplinar material vigentes na data em que cometeu a infração;
> c) as normas de direito administrativo disciplinar material retroagem para beneficiar o administrado, caso representem exatamente a mesma conduta;
> d) as normas de direito processual aplicáveis ao processo administrativo disciplinar são aquelas vigentes no momento de sua execução, respeitando-se os atos já praticados, até o momento do exaurimento de seus efeitos;
> e) os níveis de escolaridade são apenas três: fundamental, médio e superior;
> f) o § 3º do art. 229 da LC nº 840/2011 é aplicado apenas quando a carreira do acusado for organizada em nível hierárquico. Neste caso, os membros da comissão processante, se da mesma carreira do servidor acusado, devem ser ocupantes de cargo efetivo superior ou do mesmo nível do investigado, não se aplicando esta regra quando se tratar de carreiras distintas ou quando as carreiras não forem organizadas em nível hierárquico, desde que observado o disposto no § 2º do art. 229;
> g) não há obrigatoriedade de o acusado ser processado por comissão composta por membros da mesma carreira, quando organizada em nível

hierárquico, uma vez que o § 9º do art. 229 da LC nº 840/2011 admite a participação de servidores integrantes de outros órgãos da administração pública, distintos daquele onde ocorreram as infrações disciplinares, como membros da comissão processante, se conveniente ao interesse público, desde que respeitado o § 2º do art. 229;
h) não há nível hierárquico no tocante aos cargos comissionados, para fins de composição da comissão de sindicância ou de PAD.

Quanto ao primeiro tópico, relativo ao caráter das normas disciplinares previstas no novo regime jurídico, o parecerista confirma que aquelas elencadas nos artigos 180 a 210 são normas de direito material, enquanto aquelas elencadas nos artigos 211 a 267 dizem respeito ao direito administrativo disciplinar processual. Já as normas elencadas nos artigos 168 a 179, que tratam do direito de petição, são normas de caráter geral do estatuto, não exclusivas do processo disciplinar e da sindicância, embora igualmente aplicáveis a esses institutos.

Acrescente-se, por oportuno, para fins de análise da aplicação da lei no tempo, que entre as normas relativas ao direito de petição do servidor, aquelas previstas nos artigos 168 e 175 a 179 são normas de direito material, enquanto aquelas previstas nos artigos 169 a 174 possuem cunho processual.

No tocante à segunda conclusão, relativa às regras de transição para aplicação das normas disciplinares de caráter material no tempo, afirma que em regra as normas de direito material aplicáveis são aquelas vigentes na data do fato, à exceção – e já se manifestando, portanto, quanto ao terceiro tópico – daquelas normas posteriores mais benéficas para uma mesma conduta, as quais retroagem em prol do acusado.

Quanto à conclusão contida na letra *e*, relativa aos níveis de escolaridade, o parecerista confirma que, para fins de aplicação do § 2º do artigo 229 – que dispõe que os membros integrantes da comissão processante devem ser de escolaridade igual ou superior à do acusado –, devem ser observados os níveis previstos na Lei nº 9.394/96: fundamental, médio e superior; não se

pautando a designação de membros da comissão processante por títulos de pós-graduação como especialização, mestrado ou doutorado.

As conclusões objeto dos tópicos constantes nas letras *f* e *g* foram analisadas em conjunto pelo parecerista, por dizerem respeito, ambas, à composição da comissão processante de sindicância ou processo administrativo disciplinar, decorrendo de interpretação sistemática das normas constantes nos §§ 2º, 3º e 9º do artigo 229 da Lei Complementar nº 840/2011. Nesse tocante afirma que a regra constante do § 3º é específica para as carreiras organizadas em graus hierárquicos e estabelece uma garantia legal do servidor público dessas carreiras de que os feitos de responsabilidade disciplinar sejam processados por comissão cujos componentes sejam da mesma carreira, com nível hierárquico ou classe igual ou superior à do acusado.

Assim, a norma excepcional prevista no § 9º - de que podem participar como membros da comissão processante servidores integrantes de outros órgãos da administração pública, distintos daquele onde ocorreram as infrações disciplinares –, que é de caráter geral, não tem o condão de afastar a aplicabilidade da regra prevista no § 3º, supramencionada, aplicando-se, portanto, tão somente aos funcionários abrangidos pela situação prevista no § 2º. Decorre disso, também, que a norma prevista no § 2º do art. 229 não se aplica aos servidores integrantes de carreiras organizadas em nível hierárquico, uma vez que estes são regidos pela regra do § 3º do mesmo dispositivo.

Dessa forma, não procede a conclusão obtida no tópico de letra *g* do parecer da Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado de Transparência e Controle, da qual se depreende que, no caso das carreiras organizadas em nível hierárquico, pela norma constante no parágrafo 9º, a comissão poderia ser composta tanto por membros da mesma carreira, ocupantes de nível hierárquico igual ou superior ao do acusado, quanto por membros de outra carreira, desde que observado o nível de escolaridade igual ou superior, o

que acaba por estabelecer uma facultatividade quanto à competência para processamento de feitos disciplinares.

Acrescente-se, nesse tocante, que as normas de competência existem justamente para dar segurança jurídica e evitar arbitrariedade, razão porque não podem implicar faculdade, mas sim dever de cumprimento por parte da Administração.

Por fim, no que diz respeito aos servidores ocupantes de cargo comissionado, esclarece o parecerista que devem ser observadas as seguintes condutas:

a) Se o servidor ocupante de cargo comissionado não possuir cargo efetivo na Administração distrital, basta que os integrantes da comissão processante tenham nível de escolaridade igual ou superior àquele previsto para investidura no cargo comissionado.

b) Se o servidor possuir cargo efetivo na Administração distrital, então deve ser observada a regra geral constante no § 2º do art. 229 da LC nº 840/2011, a não ser que o acusado seja integrante de carreira organizada em nível hierárquico, hipótese em que deverá ser observada a regra do § 3º do mesmo artigo.

Apenas para suprir a omissão do parecerista em relação ao tópico de letra *d* da consulta formulada, atinente às regras de transição para aplicação das normas de direito administrativo disciplinar processual, esclareça-se que é adotado, no nosso ordenamento jurídico – inclusive com previsão expressa do Código de Processo Civil[1] e recomendação doutrinária[2] –, o *sistema do isolamento dos atos processuais,* segundo o qual a lei processual nova, ao entrar

[1] Prevê o CPC no seu artigo 1.211 que "ao entrar em vigor, suas disposições aplicar-se-ão desde logo aos processos pendentes", demonstrando a adoção do sistema do isolamento dos atos processuais.
[2] "O terceiro sistema, sem desconhecer que o processo é uma unidade em vista do fim a que se propõe, observa que ele é um conjunto de atos, cada um dos quais pode ser considerado isoladamente, para os efeitos de aplicação da lei nova. É o sistema do isolamento dos atos processuais. [...] A doutrina recomenda o terceiro sistema como regra, não obstante admita, para dadas hipóteses, a aplicação do segundo". SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 24ª ed. revista e atualizada por Aricê Moacyr Amaral Santos e Maria Beatriz Amaral Santos Köhnen. São Paulo: Saraiva, 2005.

em vigor, respeita os atos já praticados nos processos em curso e se aplica de imediato aos que ainda se realizarão. Decorre disso, também, que são válidos os processos findos na vigência e de acordo com a lei antiga e os processos que se iniciarem sob a vigência da nova lei serão inteiramente por esta regidos.

Sugiro, por fim, seja conferido caráter normativo ao parecer sob análise, em razão da abrangência e pertinência dos assuntos nele tratados, de modo que os esclarecimentos aqui expostos possam servir de base para o processamento dos feitos disciplinares em toda a Administração distrital.

No uso da delegação de competência prevista no art. 1º da Portaria nº 45, de 08 de dezembro de 2011, com os acréscimos feitos acima, **COADUNO** com o entendimento ventilado no opinativo por seus próprios e jurídicos fundamentos, motivo por que **APROVO o Parecer nº 508/2012 – PROPES/PGDF**, de lavra do ilustre Procurador do Distrito Federal **Dr. ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO.**

Submeto-o à apreciação superior de Vossa Excelência.

Brasília, 27 de fevereiro de 2012.

MARCOS EUCLÉSIO LEAL
Procurador do Distrito Federal

FL. Nº 58
PROC.: 480.000.050/2012
RUB.: MAT.: 174.152-7

RECEBIDO
PROPES/DIPES
Em 28/02/2012
Mat. 174.152-7

DESPACHO

PROCESSO Nº: 480.000.050/2012
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal
ASSUNTO: Análise das partes Material e Processual do Novo Regime Jurídico quanto a sua aplicação no Processo Administrativo Disciplinar e Interpretação do art. 229 da Lei Complementar nº 840/2011.

Outorgo efeito normativo ao **PARECER Nº 0508/2012 – PROPES/PGDF**, de autoria do ilustre Procurador do Distrito Federal **ANTONIO CARLOS ALENCAR CARVALHO**, aprovado pelo eminente Procurador do Distrito Federal, **MARCOS EUCLÉSIO LEAL**, no uso da delegação de competência prevista no art. 1º da Portaria PGDF nº 45, de 8 de dezembro de 2011, e pelo insigne Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal, **LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR**.

Publique-se na íntegra o Parecer e as respectivas aprovações no Diário Oficial do Distrito Federal.

Em _____/_____/2012.

Folha nº 59
Processo nº 480000050/2012
Rubrica 26661-2

AGNELO QUEIROZ
Governador do Distrito Federal

LV

DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

GDF

PROCESSO Nº: 480.000.050/2012
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal
ASSUNTO: Análise das partes Material e Processual do Novo Regime Jurídico quanto a sua aplicação no Processo Administrativo Disciplinar e Interpretação do art. 229 da Lei Complementar nº 840/2011.

Folha nº 59
Processo nº 480.000.050/2012
Rubrica 2666 1-2
SEM EFEITO

APROVO O PARECER Nº 0508/2012 – PROPES/PGDF de autoria do ilustre Procurador do Distrito Federal **ANTONIO CARLOS ALENCAR CARVALHO**, com os acréscimos constantes na cota de fls. 54/58, subscrita pelo eminente Procurador do Distrito Federal **MARCOS EUCLÉSIO LEAL**, no uso da delegação de competência prevista no art. 1º da Portaria PGDF nº 45, de 8 de dezembro de 2011.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Após, encaminhe-se o presente feito administrativo à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, para conhecimento da manifestação desta Casa e submissão ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal para outorga de eficácia normativa ao

LV

PARECER Nº 0508/2012 – PROPES/PGDF, nos termos do art. 6º, inciso XXXVI, da Lei Complementar nº 395, de 30 de julho de 2001.

Em 19/ 2 /2012.

LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR
Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal

Folha nº 60
Processo nº 480[illegible]050/2012
Rubrica 26661-2
SEM EFEITO

ANEXO I DESPESA R$ 1,00

CRÉDITO SUPLEMENTAR - ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES ORÇAMENTO FISCAL

CANCELAMENTO

RECURSOS DE TODAS AS FONTES

ESPECIFICAÇÃO	REG	NATUREZA	IDUSO	FONTE	DETALHADO	TOTAL
320101/00001 32101 SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO DISTRITO FEDERAL						12.054.000
04.122.6003.2984 MANUTENÇÃO DA FROTA OFICIAL DE VEÍCULOS						
Ref. 000820 0005 MANUTENÇÃO DA FROTA OFICIAL DE VEÍCULOS--DISTRITO FEDERAL						
	99	33.90.39	0	100	54.000	
						54.000
04.122.6003.8502 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL						
Ref. 000845 7024 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL-SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO- PLANO PILOTO						
	1	31.90.11	0	100	11.500.000	
	1	31.90.13	0	100	200.000	
	1	31.90.16	0	100	210.000	
	1	31.91.13	0	100	90.000	
						12.000.000
2014AC00684					TOTAL	12.054.000

ANEXO II DESPESA R$ 1,00

CRÉDITO SUPLEMENTAR - ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES ORÇAMENTO SEGURIDADE SOCIAL

CANCELAMENTO

RECURSOS DE TODAS AS FONTES

ESPECIFICAÇÃO	REG	NATUREZA	IDUSO	FONTE	DETALHADO	TOTAL
170901/17901 23901 FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL						5.672.509
10.122.6007.8502 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL						
Ref. 000495 0050 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL-SECRETARIA DE SAÚDE-DISTRITO FEDERAL						
	99	31.90.11	0	100	5.672.509	
						5.672.509
2014AC00684					TOTAL	5.672.509

ANEXO III DESPESA R$ 1,00

CRÉDITO SUPLEMENTAR - ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES ORÇAMENTO FISCAL

SUPLEMENTAÇÃO

RECURSOS DE TODAS AS FONTES

ESPECIFICAÇÃO	REG	NATUREZA	IDUSO	FONTE	DETALHADO	TOTAL
160101/00001 18101 SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL						3.000.000
12.361.6221.8502 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL						
Ref. 001852 6977 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL-PROFISSIONAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO-DISTRITO FEDERAL						
	99	31.91.13	0	100	3.000.000	
						3.000.000
2014AC00684					TOTAL	3.000.000

ANEXO IV DESPESA R$ 1,00

CRÉDITO SUPLEMENTAR - ANULAÇÃO DE DOTAÇÕES ORÇAMENTO SEGURIDADE SOCIAL

SUPLEMENTAÇÃO

RECURSOS DE TODAS AS FONTES

ESPECIFICAÇÃO	REG	NATUREZA	IDUSO	FONTE	DETALHADO	TOTAL
320203/32203 13203 INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES DO DISTRITO FEDERAL - IPREV						12.054.000
09.272.0001.9004 ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DO DISTRITO FEDERAL						
Ref. 000410 9712 ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DO DISTRITO FEDERAL-- FUNDO FINANCEIRO-DISTRITO FEDERAL						
	99	31.90.03	0	100	12.054.000	
						12.054.000
170901/17901 23901 FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL						2.672.509
10.122.6007.8502 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL						
Ref. 000495 0050 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL-SECRETARIA DE SAÚDE-DISTRITO FEDERAL						
	99	31.91.13	0	100	2.672.509	
						2.672.509
2014AC00684					TOTAL	14.726.509

DECRETO Nº 36.087, DE 02 DE DEZEMBRO DE 2014.

Altera o inciso XIV, do artigo 1º do Decreto nº 35.505, de 05 de junho de 2014 e inclui nota no item 18 – Disposições Gerais, das Normas de Edificação, Uso e Gabarito NGB 115/10 do Setor de habitações Coletivas Noroeste – SHCNW, da Região Administrativa de Brasília – RA I.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere os incisos VII e XXVI, do art. 100, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o que consta no Processo Administrativo nº 390.000.319/2014, DECRETA:

Art. 1º O inciso XIV, do artigo 1º, do Decreto nº 35.505, de 05 de junho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

"XIV – Nota: O subitem 18.2.3 do item 18 destas DISPOSIÇÕES GERAIS passa a vigorar com a seguinte redação: A ventilação do subsolo poderá ser efetuada por meio de grelhas contíguas aos limites internos ou externos da projeção registrada em cartório" (NR)

Art. 2º Fica incluída nota no item 18. DISPOSIÇÕES GERAIS das Normas de Edificação, Uso e Gabarito NGB 115/10, do Setor de Habitações Coletivas Noroeste – SHCNW, da Região Administrativa Plano Brasília – RA I, com a seguinte redação:

I – "Nota: O subitem 7.1 do item 7. PAVIMENTOS destas normas passa a vigorar com a seguinte redação: Número Obrigatório: 6 (seis) pavimentos sobre pilotis."

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 02 de dezembro de 2014.
127º da República e 55º de Brasília
AGNELO QUEIROZ

DESPACHO DO GOVERNADOR
Em 27 de novembro de 2014.

Referência: Processo: 480.000.050/2012. Interessada: PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: OUTORGA DE EFEITO NORMATIVO A PARECER – INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 840/2011.

1. Outorgo efeito normativo ao PARECER Nº 508/2012-PROPES/PGDF, de autoria do Procurador do Distrito Federal ANTONIO CARLOS ALENCAR CARVALHO, aprovado pelo então Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal – PROPES, MARCOS EUCLÉSIO LEAL, e pelo então Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal, LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR.

2. Os órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal ficam dispensados de enviar para a Procuradoria-Geral do Distrito Federal os processos que versarem casos que se amoldem à referida orientação normativa, cabendo à Assessoria Jurídico-Legislativa do respectivo órgão atestar o cumprimento das diretrizes dispostas no PARECER Nº 508/2012-PROPES/PGDF.

3. Publique-se na íntegra o Parecer e as respectivas aprovações no Diário Oficial do Distrito Federal.

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Parecer nº: 508/2012-PROPES/PGDF. Processo nº: 480.000.050/2012. Interessados: SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS DO NOVO ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Anexar ao Parecer nº 508/2012 - PROPES

DO DISTRITO FEDERAL EM MATÉRIA DE DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR MATERIAL E PROCESSUAL.

EMENTA

Direito administrativo. Interpretação de dispositivos do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal em matéria de direito administrativo disciplinar material e processual. Resposta às questões da consulta ao longo do parecer.

Senhor(a) Procurador(a)-Chefe da Procuradoria de Pessoal,

1. Cuida-se de consulta da Secretaria de Transparência e Controle do Distrito Federal (fls. 3/10) acerca da Interpretação de dispositivos do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal em matéria de direito administrativo disciplinar material e processual.

2. São estas as questões ventiladas:

a) os dispositivos elencados nos artigos 180 a 210, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, são normas de direito administrativo disciplinar material?

b) os preceitos dos artigos 168 a 179 e de 211 a 267, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, veiculam regras de direito administrativo disciplinar processual?

c) as normas de direito administrativo disciplinar material incidentes são aquelas em vigor na data da ocorrência do fato?

d) as normas de direito administrativo disciplinar material retroagem caso tratem da mesma conduta?

e) há possibilidade de os membros da comissão processante, no caso de servidores que compõem carreira organizada em nível hierárquico, não pertencerem à mesma carreira do acusado? (exegese dos §§ 2º, 3º e 9º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011)

f) há nível hierárquico no tocante aos servidores ocupantes de cargos comissionados para fins de composição de colegiado de sindicância ou de processo administrativo disciplinar?

3. É o relatório do necessário.

II . Fundamentação

II.1.

4.A primeira indagação concerne a se os dispositivos elencados nos artigos 180 a 210, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, são normas de direito administrativo disciplinar material.

5. O Procurador-Geral-Adjunto do Ministério Público perante o Tribunal da Relação de Guimarães de Portugal, Dr. Vinício A.P. Ribeiro, eminente disciplinarista luso, ensina sobre o conceito do direito administrativo disciplinar material:

"Igualmente se distingue no direito disciplinar uma parte substantiva (onde se encontram os princípios fundamentais, as normas que prevêem os factos integrantes das infrações disciplinares e que estabelecem as respectivas penas) e uma parte adjetiva, onde se explicita e disciplina a tramitação processual."[1] [sic]

6. Na doutrina pátria, Silvio Ximenes de Azevedo pontua que o direito administrativo disciplinar é a parte do direito administrativo que se ocupa dos fatos atinentes aos deveres e responsabilidades atribuídos aos servidores públicos e dos atos comissivos ou omissivos a estes imputados, suscetíveis de desencadear a imposição de penalidades pela autoridade detentora do poder disciplinar.[2]

7. Os preceitos dos artigos 180 a 210, do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal, cuidam:

- art. 180 – previsão dos deveres dos servidores públicos[3], cujo descumprimento implica infração disciplinar leve[4];
- arts. 181 a 186 – responsabilidade civil, disciplinar e penal dos servidores;
- arts. 187 a 194 – regras e tipos sobre as infrações disciplinares;
- arts. 195 a 207 – versam sobre as sanções disciplinares e preceptivos pertinentes;
- art. 208 (prescrição), 209 (inimputabilidade disciplinar) e 210 (causas de isenção de penalidade disciplinar).

8. Trata-se manifestamente de normas de direito administrativo disciplinar material, sim, inclusive as disposições sobre prescrição[5] do direito de instaurar procedimento disciplinar (como conhecida no direito português) ou do direito de punir (como intitulada na doutrina nacional) e prescrição intercorrente e retroativa[6].

II.2.

9. Os preceitos dos artigos 168 a 179 e de 211 a 267, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, veiculam regras de direito administrativo disciplinar processual? Os dispositivos dispõem sobre:

9.1. Arts. 168 a 179 – cuidam de direito de petição, pedido de reconsideração, recurso hierárquico e normas sobre exercício da autotutela de atos administrativos. Embora respeitem a regras de caráter geral no plano do Estatuto dos Servidores Públicos do DF, não exclusivamente ao processo administrativo disciplinar e sindicância, os aludidos ditames legais são aplicáveis, sim, em matéria disciplinar, tanto que se prevê expressamente o prazo quinquenal para requerimentos contra penas de demissão, de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou de destituição do cargo em comissão (art. 175, I), assim como se articulou que o direito de petição teria prazo inicial contado da publicação do ato impugnado (art. 175, parágrafo único, I), proposição especificamente proposta, durante os trabalhos da comissão elaboradora do anteprojeto legislativo do Novo Regime Jurídico dos Servidores distritais, da qual participou este parecerista, em vista das penas disciplinares, as quais devem sempre ser publicadas, bem como se aduziu que o prazo prescricional quinquenal para os requerimentos principiaria com o trânsito em julgado da decisão judicial (art. 175, parágrafo único, III), designadamente focado na hipótese de pleito de reintegração ao cargo público em caso de sentença penal absolutória vinculante para a Administração Pública e determinante da anulação de pena demissória, regra que sugerimos perante a comissão do anteprojeto, com fundamento na doutrina[7] e jurisprudência[8] consagradas nesse sentido.

9.2. Destarte, ainda que sem expressa previsão, cabe a aplicabilidade das regras de direito de petição, recursos hierárquicos e pedidos de reconsideração, além de limites da autotutela administrativa, em matéria disciplinar.

9.3. O direito administrativo disciplinar processual cuida dos procedimentos formais que a Administração Pública deve observar para proceder à apuração de irregularidades cometidas por seus servidores (sindicância investigativa) e do devido processo administrativo (sindicância punitiva ou processo administrativo disciplinar, no regime da Lei federal n. 8.112/1990) para, respeitado o prévio direito de defesa e com consideração dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, individualização da pena, impor penalidades disciplinares aos agentes transgressores.

9.4. Já o capitulado nos artigos 211 a 267, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, sem dúvida que traçam normas de direito administrativo disciplinar processual, ao minuciosamente enunciar os preceitos regedores do processo disciplinar e formalidades procedimentais, dispensando-se maiores digressões em torno da intuitiva questão.

II.3.

10. As normas de direito administrativo disciplinar material incidentes são aquelas em vigor na data da ocorrência do fato?

11. A Lei Complementar distrital n. 840/2011, em princípio, não se aplica aos fatos consumados quando ainda em vigor o texto da Lei federal n. 8.112/1990, c.c. Lei distrital n. 197/1991, ressalvadas as hipóteses que serão abordadas no item seguinte, isto é, de retroatividade das disposições mais favoráveis da legislação superveniente a fatos ocorridos antes de sua vigência.

12. Em tema de direito intertemporal, fora as situações de retroatividade de normas posteriores mais benignas, a regra é de que "tempus regit actum", ou seja, configuram infrações disciplinares as ações ou omissões que, ao tempo de sua prática, eram previstas em lei como tal, a bem dos

---

[1] RIBEIRO, Vinício A.P. Estatuto disciplinar dos funcionários públicos comentado. 3 ed. Coimbra: Coimbra, 2006, p. 89.

[2] AZEVEDO, Sylvio Ximenes de. Direito administrativo disciplinar: em perguntas e respostas. 2ª ed., Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1988, p. 1.

[3] Relativamente ao princípio da legalidade na enumeração dos deveres do servidor, o administrativista português Paulo Veiga e Moura comenta:

"Os deveres gerais ou especiais que integram o conceito de infracção disciplinar são única e exclusivamente os que constarem de uma lei em sentido formal, não podendo por via regulamentar ou convencional serem aditados deveres diferentes dos que constem daquela lei. [...] O princípio da reserva de lei encerra um dupla garantia, a ser: em primeiro lugar, a garantia de que os deveres gerais ou especiais cuja violação constitui infracção disciplinar são apenas os que constarem da lei; em segundo lugar, a garantia de que as penas aplicáveis aos comportamentos violadores de tais direitos serão igualmente apenas as que constarem de uma lei." (MOURA, Paulo Veiga e. Estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública anotado. 2 ed., Coimbra: Coimbra, 2011, p. 48-49.)

[4] Art. 190. São infrações leves:

I – descumprir dever funcional ou decisões administrativas emanadas dos órgãos competentes;

[5] "A prescrição tem natureza substantiva, e não adjetiva, sendo de aplicação imediata a lei que estabelece um prazo mais curto para a prescrição do procedimento disciplinar." (SOUSA, Rui Correia de. Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicos: anotado e comentado. 2 ed. atual. e aument. Lisboa: Quid Juris, 2011, p. 26).

[6] Para verificar a distinção entre a prescrição do direito de punir e a intercorrente conferir em CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. 2ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 966 ss.

[7] "Conquanto a Lei n. 8.112/1990 reze que o direito do servidor público de requerer perante a Administração prescreve em 5 (cinco) anos, quanto aos atos de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou que afetem interesse patrimonial e créditos resultantes das relações de trabalho (art. 110, I), pode gerar grave injustiça a impensada aplicação literal do preceito, nos casos de pedidos de reintegração aos cargos públicos de funcionários previamente demitidos e que são posteriormente absolvidos, em virtude de sentença penal que declara a inexistência do fato ou negativa de autoria de crimes contra a Administração Pública, quando ausente falta residual motivadora, de per si, da penalidade demissória. É que os processos penais podem demorar mais de cinco anos para formarem coisa julgada favorável ao servidor demitido previamente, o que não é tão inusitado em face da plêiade de recursos à disposição das partes nos processos judiciais brasileiros e da insuficiente estrutura do Poder Judiciário para atuar de forma célere em meio ao universo de milhões de feitos que lhe vêm à apreciação. Daí que o cômputo do prazo para que se requeira a reintegração, nesses casos, deve ser contado do trânsito em julgado da sentença penal absolutória implicante da anulação dos atos administrativos sancionadores, quando inexista falta residual bastante para sustentar a validade da pena aplicada." (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. 2ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1.084).

[8] Estatuiu o Tribunal Regional Federal da 5ª Região: "O prazo para ajuizamento da ação de reintegração tem como dies a quo a data do trânsito em julgado da sentença absolutória do réu na ação criminal." (AC – 75272, Processo: 9505037384/AL, 3ª Turma, decisão de 12.12.1996, DJ de 07.02.1997, p. 6016, relator o Desembargador federal josé maria lucena.). José Armando da Costa cita acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em que se firma que o prazo, concernente ao direito do servidor requerer a reintegração ao cargo público de que foi demitido, começa a correr da absolvição no juízo criminal (TJSP, Ap. Cív. n. 169.263, in RT, v. 399, p. 176). Pontificou o Tribunal Federal de Recursos: "No caso de ação reintegratória, a prescrição corre da ciência da sentença absolutória no processo-crime instaurado em razão dos mesmos fatos que determinaram a imposição da pena disciplinar de demissão, na esfera administrativa". (EIAC n. 0075562/BA, 1ª Turma, DJ de 18.02.1988, p. 2380, relator o ministro Costa Leite.) O mesmo Tribunal Federal de Recursos ainda destacou que, no caso de a sentença, proferida no processo criminal, firmar que o servidor público é inimputável, o prazo para requerer a reintegração ao cargo público deve ser contado do trânsito em julgado do decreto judicial alforriador, que, no caso, vincula a autoridade administrativa à ausência de responsabilidade, conquanto se reconheça a existência do fato. (AC 58700/SP, 1ª Turma, DJ de 06.05.1982, EJ, vol. 1-02, p. 21, relator o ministro pereira de paiva.)

princípios da legalidade e da tipicidade[9] (robusto no direito espanhol[10])[11].

12.1. As normas criadoras de novas infrações disciplinares, anteriormente não previstas, ou implicantes de penas mais graves de fatos outrora tipificados como faltas mais leves, não podem retroagir sobre fatos ocorridos antes de sua vigência, a bem da própria segurança jurídica do servidor público e da defesa da sua esfera de liberdade, pois ele não tinha conhecimento, na época de sua conduta, que aquele fato poderia resultar em sanção funcional, porquanto então não era cominada pena disciplinar ao determinado agir nem ele era considerado transgressão administrativa quando praticado[12], modo por que a incidência de lei nova mais gravosa ou tipificadora do procedimento antes não apenado representa surpresa ao funcionário e geração de insegurança jurídica, incompatível com o Estado democrático de Direito.

12.2. Por isso que o advogado português Rui Correia de Sousa enfatiza[13]:

"São aplicáveis às leis disciplinares os seguintes princípios, oriundos da Doutrina e do Código Penal: não retroatividade das leis, não existência de infração sem que a mesma esteja plasmada em lei (nullum crimen sine lege) prévia, escrita e restrita, não aplicação de pena sem a existência prévia da infração objetivamente praticada (nulla poena sine crimine) e aplicação da lei mais objetivamente favorável. Na interpretação e integração das leis disciplinares é proibida a interpretação extensiva e o recurso à analogia."

12.3. A própria Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, de 7 de dezembro de 2000, enuncia: "Artigo 49º: Princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas

1. Ninguém pode ser condenado por uma acção ou por uma omissão que no momento da sua prática não constituía infracção perante o direito nacional ou o direito internacional. Do mesmo modo, não pode ser imposta uma pena mais grave do que a aplicável no momento em que a infracção foi praticada. Se, posteriormente à infracção, a lei previr uma pena mais leve, deve ser essa a pena aplicada."

13. O doutor em direito pela Universidade de Valência, o aclamado administrativista espanhol Juan B. Lorenzo de Membiela, em sua magistral obra[14], confirma o princípio da legalidade e da tipicidade no sistema disciplinar da Espanha:

"La Ley 7/2007, EBEP, incorpora em su articulado, en el art.94.2º, los siguientes: a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa [...] El reconocimiento del principio de legalidad fundamenta las siguientes garantias: 1. Garantia criminal, que exige la previa tipificación de las acciones u omisiones consideradas, em el ámbito disciplinario, como faltas. Es más, exige que las normas disciplarias ostente el grado de Ley sin perjuicio – a semejanza de cómo ocurre em el Derecho Penal – de verificar la existencia de las llamadas leys penales em blanco em atención a la naturaleza de la materia regulada y com ello, implícitamente, uma justificación sobre la possibilidad de que el Reglamento entre a regular los ilícitos disciplinarios. [...] garantía disciplinaria, en el sentido que ninguna sanción disciplinaria deberá ser impuesta sin uma previa tipificacion normativa."

14. Nesse diapasão, o magistrado e professor universitário português Carlos Alberto Conde da Silva Fraga, em sua obra de grande tomo e tese de doutorado perante a Universidade de Sevilla, na Espanha, acentua:

"O princípio geral sobre a aplicação das leis no tempo é o de que a lei só rege para o futuro, ou seja, não tem efeito retroactivo salvo se dispuserem doutro modo. [...] nesta matéria rege com maior contundência do que noutras o princípio geral do Direito tempus regit actum que se excepciona, como no âmbito penal, quando as normas disciplinares favorecem o sancionado, atribuindo-lhes, neste caso, efeitos retroactivos. [...] Resulta claro que uma das consequências que dimanam do princípio da legalidade é a impossibilidade de punir um funcionário público por uma acção ou omissão que, no momento em que ocorre, não se encontre tipificada como infração disciplinar, consequência elementar do princípio mais genérico da segurança jurídica que preside à globalidade do nosso ordenamento."[15]

15. Sobre especificamente a questão de direito intertemporal, vale ouvir a elucidativa lição do grande administrativista português da atualidade Paulo Veiga e Moura[16]:

"Os trabalhadores que cometeram ilícitos disciplinares antes da entrada em vigor da presente lei podem continuar a ser punidos pelos estatutos anteriormente vigentes, da mesma forma que ele não é aplicável aos trabalhadores que possuam um estatuto disciplinar específico, salvo remissão expressa ou previsão de aplicabilidade subsidiária. [...] Porém, já relativamente aos factos praticados antes da data da entrada em vigor do presente estatuto, quer já tenha ou não sido instaurado o processo disciplinar, quer já tenha ou não sido proposta e aplicada a pena, quer já esteja ou não a ser cumprida a pena aplicada, o novo regime disciplinar só será aplicável se em concreto se revelar mais favorável ao trabalhador e melhor assegurar a sua audiência e defesa. Deste modo, o princípio geral não é o da aplicabilidade do novo regime disciplinar aos factos ilícitos praticados antes da sua entrada em vigor, factos esses que continuarão a ser apreciados e sancionados ao abrigo da legislação que tiver vigorado até ao início da vigência do presente estatuto disciplinar.[...] O novo estatuto disciplinar só será aplicável aos factos ilícitos praticados antes da sua entrada em vigor quando o seu regime de revelar em concreto mais favorável ao trabalhador e melhor garantir sua defesa e audiência".

16. Em suma, respondendo a consulta, com fulcro na jurisprudência e doutrina pátria e estrangeira do direito disciplinar, as normas de direito administrativo material aplicáveis são aquelas vigentes na data do fato, salvo em caso de possível retroatividade de norma mais benigna veiculada na Lei Complementar distrital n. 840/2011, cuja verificação deve ocorrer caso a caso.

II.4.

17. As normas de direito administrativo disciplinar material retroagem caso tratem da mesma conduta?

18. A aplicabilidade de lei posterior mais favorável ao acusado, com eficácia retroativa da Lei Complementar distrital n. 840/2011 sobre fatos ocorridos antes de sua vigência, é [17] enfatizado pela doutrina e pela jurisprudência brasileira [18] [19],bem como consagrada no direito português (referências doutrinárias já citadas neste parecer) e espanhol, na cátedra do emérito administrativista de Valência Juan B. Lorenzo de Membiela[20]:

"Como principios expresamente recogidos en el art. 94.2º de la Ley 7/2007, EBEP, de aplicación al procedimiento disciplinario enumera: b) principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor."

19. Julgou o Tribunal Supremo da Espanha, depois de assentar que se aplica ao direito administrativo disciplinar o princípio da legalidade da lei penal e a proibição de interpretações extensivas: "Sendo o regime disciplinar de carácter quase penal em que regem os mesmos princípios informadores que neste, como os da tipicidade[21], imputabilidade e culpabilidade. Também tem de

---

[9] O juiz de direito e professor universitário português Carlos Alberto Conde da Silva Fraga invoca a doutrina e direito positivo espanhóis para firmar que a segurança jurídica, que equivale a previsibilidade, ou o poder prever-se de antemão as consequências jurídicas dos próprios atos, incide, no direito administrativo disciplinar, com o imperativo de que a lei descreva um pressuposto de fato estritamente determinado para que se possam conhecer os comportamentos proibidos e sanções incidentes, a fim de que os cidadãos possam determinar a sua conduta de maneira a não cometer atos ilícitos, de forma que, na esteira da jurisprudência constitucional da Espanha, "exige-se que a definição dos ilícitos administrativos para ser válida tem de se revestir de uma previsão que garanta a segurança jurídica. (FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública: Lei 58/2008 - doutrina – jurisprudência. Alfornelos: Petrony, 2011, p. 126-127, 129.)

[10] O Tribunal Constitucional da Espanha pontificou que contraria o princípio da legalidade a simples habilitação à Administração, por norma de valor legal esvaziada de todo o conteúdo material próprio, para promover a tipificação dos ilícitos administrativos e as correspondentes consequências sancionadoras, em vista da repercussão do princípio da segurança jurídica sobre as limitações da liberdade individual, a exigir a pré-determinação normativa das condutas ilícitas e das sanções correspondentes. (apud FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública: Lei 58/2008 - doutrina – jurisprudência. Alfornelos: Petrony, 2011, p. 75.)

[11] "Sempre deverá ser exigível no campo sancionador administrativo a observância dos requisitos constitucionais da legalidade formal e tipicidade como garantia de segurança jurídica do cidadão. [...] no sistema espanhol a evolução do poder sancionador da Administração é no sentido de oferecer aos administrados as garantias do direito penal sendo tal pacífico." (FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública: Lei 58/2008 - doutrina – jurisprudência. Alfornelos: Petrony, 2011, p. 42, 51.)

[12] Ensina o juiz de direito e professor universitário português Carlos Alberto Conde da Silva Fraga, em seu livro originário de sua tese de doutorado perante a Universidade Espanhola de Sevilla, que se aplicam, na Espanha, como corolário do princípio da legalidade, a aplicação dos princípios de direito penal e processual penal ao direito administrativo sancionador, a fim de salvaguardar os direitos fundamentais decorrentes do princípio da segurança jurídica, trazendo a lume, por oportuno, o disposto no art. 25.1. da Constituição Espanhola: "Ninguém pode ser condenado ou sofrer sanções por actos ou omissões que no momento da sua prática não constituam crime, contravenção ou infracção administrativa, segundo a legislação vigente nesse momento." (FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública: Lei 58/2008 - doutrina – jurisprudência. Alfornelos: Petrony, 2011, p. 33.)

[13] SOUSA, Rui Correia de. Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas: anotado e comentado. 2 ed. atual. e aument. Lisboa: Quid Juris, 2011, p. 14.

[14] MEMBIELA, Juan B. Lorenzo de. Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera. Segunda edicion. Navarra: Arazandi, 2008, p. 67, 99, 100.

[15] FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública: Lei 58/2008 - doutrina – jurisprudência. Alfornelos: Petrony, 2011, p. 283-284.

[16] MOURA, Paulo Veiga e. Estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública anotado. 2 ed., Coimbra: Coimbra, 2011, p. 28, 19-20.

[17] "Aplica-se ao processo administrativo disciplinar a mesma garantia constitucional incidente no processso criminal, no que respeita à vedação de retroatividade de norma penal mais grave ("lex gravior"). Com efeito, a Constituição Federal enuncia que "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu" (art. 5º, XL), garantia que se reflete no processo disciplinar, em razão do que é possível que a superveniente norma mais benigna seja aplicável retroativamente, em proveito do servidor acusado na esfera administrativa." (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. 2ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 254-256.)

[18] Vide Superior Tribunal de Justiça, RMS 12539/TO, 2000/0116454-6, relator o Ministro Paulo Medina, 6ª Turma, julgamento de 26.05.2004, DJ de 1º.07.2004, p. 278, LEXSTJ vol. 183, p. 36. Vide também o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (REO 9501129152, Processo: 9501129152/DF, 1ª Turma, decisão de 22.04.1999, DJ de 10.05.1999, p. 7, relator o Desembargador federal ricardo machado rabelo).

[19] Nesse sentido a doutrina. Conferir a respeito em: BARROS FILHO, Mário Leite de. Direito administrativo disciplinar da Polícia "via rápida": material e processual. São Paulo: Edipro, 2003, p. 161. ANGERAMI, Alberto; PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. Direito administrativo disciplinar: comentários à Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo. Campinas: Millennium, 2004, p. 129. SILVA. Luciano Pereira da. Questões jurídicas em processos administrativos: pareceres (2ª série). Ministério da Agricultura: Rio de Janeiro, 1942, vols. I e II, Parecer 644, p. 132-136. MAURER, Hartmut. Elementos de direito administrativo alemão. Trad. Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001, p. 77. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Infrações e sanções administrativas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 64-65. COSTA, José Armando da. Prescrição disciplinar. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 60.

[20] MEMBIELA, Juan B. Lorenzo de. Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera. Segunda edicion. Navarra: Arazandi, 2008, p. 62-63, 67.

[21] "Ou seja que esteja prevista e descrita como tal por norma jurídica anterior" (Tribunal Supremo Espanhol, sentença de 4-6-1986.)

aplicar-se o princípio da retroactividade da lei penal mais favorável."[22]

20. Em resposta à consulta, pois, ante os princípios consagrados no direito disciplinar nacional e alienígena, as normas de direito administrativo disciplinar material podem retroagir caso tratem da mesma conduta de forma mais favorável ao infrator, mas não podem produzir eficácia retroativa de modo mais gravoso ao acusado nem para punir o agente por fatos que, na época da conduta, não eram sequer tipificados como infração disciplinar.

II.5.

21. Há possibilidade de os membros da comissão processante, no caso de servidores que compõem carreira organizada em nível hierárquico, não pertencerem à mesma carreira do acusado? (exegese dos §§ 2º, 3º e 9º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011)

22. Reza o art. 229, do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal:

"Art. 229. A sindicância ou o processo disciplinar é conduzido por comissão processante, de caráter permanente ou especial.

§ 1º A comissão é composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente.

§ 2º Os membros da comissão processante são escolhidos pela autoridade competente entre os ocupantes de cargo para o qual se exija escolaridade igual ou superior à do servidor acusado.

§ 3º Nos casos de carreira organizada em nível hierárquico, os membros da comissão devem ser ocupantes de cargo efetivo superior ou do mesmo nível do servidor acusado.

.....

§ 9º Podem participar como membros da comissão processante servidores integrantes de outros órgãos da administração pública, distintos daquele onde ocorreram as infrações disciplinares, se conveniente para o interesse público."

23. É imperioso promover uma anotação da tramitação do anteprojeto legislativo durante os ofícios da comissão redatora, em que este parecerista propôs a inserção dos dispositivos dos §§ 3º e 9º do art. 229.

24. O anteprojeto original do Novo Estatuto dos Servidores do DF somente previa a regra do art. 229, § 2º, isto é, que os membros da comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar fossem ocupantes de cargo para o qual se exija escolaridade igual ou superior à do servidor acusado.

25. Foi registrado na comissão que a grande maioria das carreiras do funcionalismo distrital não possuía organização em grau hierárquico ou divisão em classes superiores e inferiores, mas somente existiria diferença entre os servidores por meio de progressão funcional, ou seja, com o passar do tempo, um funcionário da mesma carreira se destacava de outro colega pela referência alfanumérica de padrão remuneratório maior, sem, contudo, haver classes hierarquicamente compartimentadas. [23]

26. Por isso, entendeu-se inicialmente que deveria bastar a regra geral de que os integrantes do colegiado instrutor de sindicância ou de processo disciplinar ostentassem grau de escolaridade igual ou superior ao acusado, em paralelo com a legislação federal [24].

27. Não obstante, em face das peculiaridades de carreiras de Estado, organizadas em classes hierarquicamente divididas (como é a carreira de Procurador do Distrito Federal, com Procurador iniciante, de classe intermediária e Subprocurador-Geral[25], parâmetro seguido pelos Defensores Públicos distritais ou Procuradores de Assistência Judiciária), que requerem garantias de atuação, inclusive no campo disciplinar, recomendamos, diante dos sólidos postulados doutrinários e jurisprudenciais, com a concordância dos diversos membros da comissão elaboradora do anteprojeto legislativo, em veicular disposição especial para salvaguardar esses servidores do responderem a sindicância ou processo disciplinar processados por funcionários de outras carreiras ou sem grau hierárquico compatível com o do acusado no seio da própria carreira específica.

28. Surgiu daí o preceito acolhido do agora vigente § 3º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011: "Nos casos de carreira organizada em nível hierárquico, os membros da comissão devem ser ocupantes de cargo efetivo superior ou do mesmo nível do servidor acusado."

29. A justificativa do preceptivo é de que a competência da comissão processante é instrutória e acusatória, competindo-lhe analisar a responsabilidade disciplinar do acusado, motivo por que, em certas atividades funcionais, notadamente a advocacia ou defensoria pública, o cotejo de faltas profissionais amiúde envolvem a apreciação de atos advocatícios ou técnico-jurídicos, para os quais o estranho à carreira carece de conhecimento especializado, solidez e vivência prática para aquilatar a responsabilidade disciplinar, além de ser imperiosa a consideração da realidade presente de trabalho experimentada pelos servidores, as condições do órgão e outras especificidades da carreira, ignoradas por funcionários de outros quadros e não componentes da atividade constitucional da advocacia de Estado.

30. Fora isso, os Procuradores Públicos não raramente sofrem retaliação injustificada de particulares por atos funcionais, editados sob o manto e prerrogativa essencial da independência técnica deferida por lei[26], que contrariem interesses privados, ou mesmo frustrem expectativas e pretensões de outros servidores ou órgãos ou autoridades, em defesa do erário e da coisa pública, pois emitem pareceres contrários à celebração de contratos administrativos ou convênios ou licitações, frustrando aspirações de eventuais desonestidades por funcionários envolvidos em quadrilhas ou grupos de desvio de recursos públicos, recomendam exonerações e demissões de outros agentes públicos, cobram impostos em execução fiscal, ajuízam ações demolitórias contra casas ou condomínios irregulares, enfim, praticam atos opinativos ou de representação judicial que desagradam a muitos, por dever de ofício.

31. Essas tantas situações, determinadas pelas atribuições e exercício funcional regular desses profissionais, robustecem os motivos de concessão de garantias legais disciplinares aos Procuradores Públicos, como foram enfatizadas em nosso livro de Comentários à Lei de Organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ainda em 2004.[27]

32. Vale notar que a elevada dignidade constitucional da atividade de advocacia pública chamou a atenção do próprio legislador constituinte derivado para proporcionar garantias aos Procuradores Públicos na própria Lei Maior, como a equiparação remuneratória, para fins de teto vencimental, com os membros do Ministério Público da sua unidade federada, em vista de equalizar patamar financeiro retributivo máximo para os que exercem funções essenciais à Administração da Justiça, tanto que os Procuradores Municipais não têm como referência de limite o subsídio de Prefeito, mas os de Ministro do Supremo Tribunal Federal (90,25% no caso dos advogados públicos municipais).[28] Os defensores públicos também são abrangidos pelo preceito.

33. Note-se que, para fins de avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade no cargo,

---

[22] Ar. 7623. Apud FRAGA, Carlos Alberto Conde da Silva. O poder disciplinar no estatuto dos trabalhadores da administração pública: Lei 58/2008 - doutrina – jurisprudência. Alfornelos: Petrony, 2011, p. 34.

[23] "Art.149.O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3o do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado." (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

[24] Este parecerista tem enfatizado, nas oportunidades de aulas, palestras e cursos, que a melhor interpretação do art. 149, fine, da Lei federal n. 8.112/1990, com a redação dada pela Lei nº 9.527/1997, é de respeitar a exigência de grau hierárquico igual ou superior se assim for repartida a carreira do acusado, em primeiro lugar, para se adotar a regra segunda, de grau de escolaridade superior, nos casos em que não houver repartição hierárquica na carreira do processado.

[25] Lei Complementar distrital n. 681/2003:

Art. 2º A carreira de Procurador do Distrito Federal é composta dos seguintes cargos:

I - Subprocurador-Geral do Distrito Federal;

II - Procurador do Distrito Federal- categoria II;

III - Procurador do Distrito Federal- categoria I.

Art. 3º O cargo inicial da carreira é o de Procurador do Distrito Federal - categoria I, no qual se ingressará mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, com participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.

Art. 4º A promoção na carreira de Procurador do Distrito Federal dar-se-á por antiguidade e merecimento, alternadamente, do cargo de Procurador do Distrito Federal -categoria I - para o de Procurador do Distrito Federal - categoria II - e deste para o de Subprocurador-Geral do Distrito Federal.

§ 1º O critério de antiguidade observará a seguinte ordem:

a) o maior tempo no cargo;

b) o maior tempo na carreira de Procurador do Distrito Federal;

c) o maior tempo na Administração Pública distrital; ou

d) o maior tempo na Administração Pública, federal, estadual ou municipal.

[26] Lei Complementar distrital n. 681/2003

Art. 5º Constituem prerrogativas dos membros da carreira de Procurador do Distrito Federal, sem prejuízo de outras previstas no ordenamento jurídico:

.....

II - gozar de imunidade, relativamente às suas opiniões profissionais, faladas ou escritas, nos termos da Lei Federal nº 8.906, de 04 de julho de 1994;

.....

Art. 7º Os membros da carreira de Procurador do Distrito Federal gozam das seguintes garantias:

.....

III - independência técnica no exercício de suas atribuições.

[27] "A apuração sumária é instrumento previsto no anteprojeto de lei de regime disciplinar dos Procuradores do Distrito Federal e que colima preservar os integrantes da carreira dos dissabores da instauração imediata de sindicância, com a publicação do ato inaugural no Diário Oficial e exposição dos fatos irregulares atribuídos ao investigado, muitas vezes causadores de perturbação pessoal e desgaste capaz de prejudicar a atuação funcional do servidor, principalmente quando se trata de peças denunciatórias animadas do intento persecutório de particulares cujos interesses possam ter sido contrariados pela atuação dos advogados públicos na esfera judicial ou consultiva e que se valem de denúncias vazias e falsas como instrumento de retaliação, às vezes com provas forjadas. [...] A estatuição de regras acerca do recebimento de denúncias contra Procuradores do DF constitui uma garantia dos que exercem cargo público de elevada posição e da dignidade que se lhes presume, salvaguardando-os dos percalços representados pela instauração de procedimento apenador, tantas vezes possível de ser originário de particulares autores de denúncias precipitadas ou infundadas, que buscam prejudicar administrativamente os advogados do Estado como retaliação pelo bom desempenho destes na defesa judicial da coisa e do interesse público, por terem, quiçá, contrariado pretensões do administrado subscritor da representação, o qual se pode mover por intento vingativo, dando azo à abertura de feito punitivo artificiosamente formulado." (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Comentários à Lei de Organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal: Lei Complementar Distrital 395, de 31-7-2001. Sindicato e Associação dos Procuradores do Distrito Federal, 2004, Brasília, p. 191 ss.)

[28] Constituição Federal de 1988

Art. 37.....

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

a Constituição Federal proclama[29] que os Procuradores do Distrito Federal e dos Estados serão submetidos a procedimento avaliatório perante as Corregedorias próprias das Procuradorias, e não perante órgãos estranhos à carreira, exatamente porque há importantes peculiaridades e especificidades da advocacia pública, na aferição da conduta de seus integrantes, reconhecidas pela própria Lei Fundamental.

33.1. Mais, não se pode interpretar que a Constituição teria exigido a avaliação de desempenho do estágio probatório perante exclusivamente as Corregedorias das Procuradorias de Estado e do DF para fins de aquisição da estabilidade pelos Procuradores iniciantes, e teria deixado, incompreensivelmente, o juízo mais grave pela eventual perda do cargo público pelos integrantes da carreira já estáveis (medida que pode ser perpetrada nos autos de processo disciplinar, nos termos do art. 41, § 1, II, da Carta Magna[30]) relegado a órgãos ou agentes estranhos à carreira, esvaziando a Corregedoria e os órgãos internos competentes das instituições de Advocacia Pública.

33.2. Será que as Corregedorias das Procuradorias de Estado e do DF se limitam meramente a atuar na avaliação de desempenho na sede do estágio probatório? Foi esse papel limitado e tíbio que a Constituição visou ao prever expressamente a figura necessária dos sobreditos órgãos correcionais próprios?

33.3. É evidente que o legislador constituinte derivado buscou conferir também competências disciplinares intuitivas para as Corregedorias próprias das Procuradorias de Estado e do DF, conferindo-lhes poder exclusivo para apreciar a conduta dos membros da carreira da advocacia pública, dadas as peculiaridades da função.

33.4. A finalidade da norma constitucional do art. 132, par. único, da Lei Maior, no sentido da aferição de desempenho de Procuradores em estágio probatório perante Corregedorias próprias das Procuradorias de Estado e do DF, justifica interpretação extensiva para abranger também a apuração e processamento de responsabilidade disciplinar, protegendo-se os membros da carreira de procedimentos investigativos ou sancionadores movidos por órgãos estranhos à instituição da advocacia pública, o que igualmente se compagina com a vedação de que servidores não componentes da carreira funcionem como membros de trinca processante de sindicância ou processo administrativo disciplinar contra Procuradores Públicos, a bem de propiciar plena independência funcional e atuação desembaraçada de receios de retaliação por outros órgãos ou autoridades ou até particulares contrariados pela atuação dos advogados do Estado.

33.5. Esse modelo de sistema correcional próprio também foi desenhado na Lei de Organização da Advocacia-Geral da União, cuja Corregedoria interna exerce o controle disciplinar sobre os membros da carreira, inclusive com a instauração de sindicância e processo administrativo sancionador contra seus integrantes.[31] No mesmo diapasão é o sistema estabelecido na disciplina normativa da Defensoria Pública.[32]

33.6. Essa imperatividade de salvaguardar a independência técnica dos advogados públicos foi objeto de preocupação do legislador infraconstitucional distrital, nos termos da Lei de Organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, a qual institui uma série de prerrogativas e garantias funcionais para os Procuradores distritais no campo disciplinar, tais como:

- a competência da Procuradoria-Geral do Distrito Federal para o exercício do poder disciplinar sobre os Procuradores do DF, portanto para instauração de: sindicância (da alçada privativa do Procurador-Geral: art. 6º, XXIII; art. 7º, V, LC 395/2001), processo administrativo disciplinar (da competência do Procurador-Geral, após autorização do Conselho Superior[33]: art. 11, III, LC-DF 395/2001) e de apuração sumária (para a qual é competente o Procurador-Corregedor, integrante da carreira, nos termos do art. 7º, IV, LC 395/2001);
- as denúncias contra Procuradores do Distrito Federal deverão ser apresentadas exclusiva e diretamente à Corregedoria da Procuradoria-Geral do DF (art. 7º, II, LC 395/2001), à qual devem ser repassadas imediatamente, sem realização de quaisquer atos investigativos, em caso de recebimento pela Corregedoria-Geral do DF ou quaisquer outros órgãos, nem sequer pedido de explicações[34];
- a competência do Procurador-Geral, integrante da carreira, para julgamento e aplicação de penalidades em sindicância (art. 6º, XXXI, LC 395/2001) contra Procuradores (no referente a penas de advertência ou até 30 dias de suspensão: art. 215, III, LC 840/2011) e do Conselho Superior (formado paritariamente por membros da carreira eleitos e titulares de cargos de chefia) para julgar os processos administrativos disciplinares (art. 11, IV, LC 395/2001) e determinar as penalidades a serem impostas por ato subsequente executório do chefe da Procuradoria-Geral do DF (art. 11, IX, LC 395/2001);
- competência do Conselho Superior para indicar os membros da comissão de processo administrativo disciplinar contra Procuradores do Distrito Federal [35]
- nas situações de feitos sancionadores nos casos de competência decisória do Governador do Distrito Federal (hipóteses de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão: art. 255, II, "a", LC 840/2011), é mister a indispensável coleta de parecer prévio obrigatório do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do DF antes do julgamento pelo Chefe do Poder Executivo (art. 11, XIV, LC 395/2001).

34. Por tudo isso, é fundamental que esses servidores gozem de garantias legais de natureza disciplinar, como a de somente ser processados por integrantes da própria carreira e de grau hierárquico igual ou superior ao acusado, como terminou sendo insculpido, em bom tempo, no § 3º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011.

35. Sobre a importância de a comissão constituída para processar Procuradores de Estado ser composta por integrantes da carreira, ponderamos em nosso livro[36].

35.1. A regra é também redigida na Lei de Organização do Ministério Público da União (Lei Complementar federal n. 75/1993), que estabelece que o processo disciplinar contra membros da instituição será processado por colegiado trino de integrantes da carreira de grau hierárquico

---

[29] Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[30] Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[31] Lei Complementar federal n. 73/1993
Art. 5º - A Corregedoria-Geral da Advocacia da União tem como atribuições:
I - fiscalizar as atividades funcionais dos Membros da Advocacia-Geral da União;
.....
III - apreciar as representações relativas à atuação dos Membros da Advocacia-Geral da União;
.....
VI - instaurar, de ofício ou por determinação superior, sindicâncias e processos administrativos contra os Membros da Advocacia-Geral da União.

[32] Lei Complementar federal n. 80/1994 (Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.)
Art. 13. À Corregedoria-Geral da Defensoria Pública da União compete:
.....
I - sugerir ao Defensor Público-Geral o afastamento de Defensor Público que esteja sendo submetido a correição, sindicância ou processo administrativo disciplinar, quando cabível;
.....
IV - receber e processar as representações contra os membros da Defensoria Pública da União, encaminhando-as, com parecer, ao Conselho Superior;
.....
VI - propor a instauração de processo disciplinar contra membros da Defensoria Pública da União e seus servidores.

[33] A regra é também redigida na Lei de Organização do Ministério Público da União (Lei Complementar federal n. 75/1993), que estabelece que o processo disciplinar contra membros da instituição será autorizado pelo respectivo Conselho Superior (arts. 251, § 2º, III, 252).

[34] Lei Complementar distrital n. 395/2001:
"Art. 7º Nos termos do parágrafo único do art. 132 da Constituição Federal, fica criada a Corregedoria na estrutura da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, competindo-lhe:
I - exercer as atividades próprias de órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta de integrante da carreira de Procurador do Distrito Federal;
II - receber representações e denúncias contra integrante da carreira de Procurador do Distrito;
.....
IV - instaurar procedimento de apuração sumária de irregularidades atribuídas a integrante da carreira de Procurador do Distrito Federal;
.....
§ 1º Para os fins deste artigo, os dirigentes dos órgãos da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e demais órgãos do Sistema Jurídico do Distrito Federal deverão comunicar à Corregedoria a ocorrência de infração às leis, regulamentos internos, irregularidades verificadas na execução dos serviços e infrações disciplinares e penais, logo do conhecimento do fato.
§ 2º Para os fins do disposto no parágrafo anterior, as comunicações endereçadas à Corregedoria deverão ser instruídas com as peças que comprovem o fato ou o procedimento administrativo no qual se verificou a infração disciplinar ou a irregularidade do serviço.
§ 3º Recebida a comunicação, a Corregedoria instaurará procedimento de apuração sumária ou então proporá ao Procurador-Geral do Distrito Federal a instauração de sindicância;

[35] A regra é também redigida na Lei de Organização do Ministério Público da União (Lei Complementar federal n. 75/1993), que estabelece que o processo disciplinar contra membros da instituição será processado por colegiado trino de integrantes da carreira de grau hierárquico igual ou superior ao do acusado (art. 247, § 1º).
Lei Complementar federal n. 75/1993
Art. 252. O processo administrativo, instaurado por decisão do Conselho Superior, será contraditório, assegurada ampla defesa ao acusado.
§ 1º A decisão que instaurar processo administrativo designará comissão composta de três membros escolhidos dentre os integrantes da carreira, vitalícios, e de classe igual ou superior à do acusado, indicará o presidente e mencionará os motivos de sua constituição.

[36] "É o que se vê no caso, por exemplo, de suposto erro de técnica cirúrgica cardíaca cometido por médico servidor público, processado por tríade disciplinar composta por outro médico e dois auxiliares de enfermagem ou atendentes hospitalares. Mais que evidente que a dupla de profissionais de nível inferior não ostenta, à míngua de conhecimento científico exigido, condições técnicas de apreciar se os atos médicos praticados constituem, ou não, uma imperícia profissional, configuradora de infração disciplinar. Do mesmo modo se constata na hipótese de colegiado sindicante, integrado por funcionários sem habilitação jurídica, constituído para apurar suposta infração disciplinar consubstanciada em atos praticados por Procurador do Estado no exercício de suas funções, ilícito administrativo cuja análise implica o exame do conteúdo das peças processuais ou de atos privativos de advocacia." (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. 2ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 343.).

igual ou superior ao do acusado (art. 247, § 1º).[37]

36. A regra de exigência de grau hierárquico igual ou superior, evidentemente enquanto integrante da carreira, do membro designado para atuar em comissão de sindicância ou processo disciplinar, é clássica em nosso direito[38] e também é enraizada no direito estrangeiro.

37. Entre nós, Carlos S. de Barros Júnior sublinha a importância de que os membros da comissão conheçam a realidade do órgão e do serviço e pertençam à carreira do acusado, motivo por que pontua que as comissões disciplinares devem ser compostas por servidores de grau elevado e superior ao acusado, os quais, "livres de injunções políticas e conhecedores do serviço, oferecem a presunção de proceder sereno e competente."[39]

38. A disposição é consagrada mesmo no ordenamento jurídico luso. Dispunha o Estatuto Disciplinar do Funcionalismo Português de 1984 também que os acusadores naturais deveriam ser servidores do mesmo serviço ou órgão e integrantes da mesma carreira do acusado:

Artigo 51. (Nomeação do instrutor)

1 – A entidade que instaurar processo disciplinar deve nomear um instrutor escolhido de entre os funcionários ou agentes do mesmo serviço, de categoria ou classe superior à do arguido ou mais antigo do que ele na mesma categoria e classe, preferindo os que possuam adequada formação jurídica.

39. Comentando sobre a exigência do instrutor do processo administrativo disciplinar, o grande administrativista português Marcelo Caetano[40] sustenta que ele "deve ser escolhido entre funcionários de categoria ou classe superior à do arguido ou da mesma categoria mas com maior antiguidade."

40. O doutor em direito pela Universidade de Valência, o aclamado administrativista espanhol Juan B. Lorenzo de Membiela, em sua magistral obra, leciona sobre o mesmo mandamento no sistema disciplinar da Espanha[41]:

"La incoacion del expediente disciplinario implica el nombramiento del Instructor, que necesariamente deberá ser um funcionario público perteneciente a um cuerpo o escala de igual o superior grupo al del imputado de conformidad al art. 25 LMRFP y del mismo o superior grado, art. 30 RRDFP/1986."

41. Do exaustivamente alinhavado, segue que a exigência de que o membro da comissão seja integrante da carreira de classe hierárquica igual ou superior ao acusado (art. 229, § 3º, LC-DF 840/2011) é garantia legal do servidor público distrital cuja carreira seja organizada em graus hierárquicos e foi instituída como mandamento que não pode ser contornado pela Administração Pública, sob pena de atentado ao princípio do juiz natural ou administrador competente[42], pois o instrutor e acusador natural, nos feitos de responsabilidade disciplinar movido contra os funcionários distritais abrangidos por essa garantia, é o componente da mesma carreira com nível hierárquico ou classe igual ou maior do que a do processado, vedando-se que estranhos à instituição ou carreira funcionem nas respectivas comissões processantes.

42. E a regra do seu § 9º pode tornar ineficaz a garantia do § 3º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011?

43. Não procede, data venia, a interpretação suscitada no item 27 da consulta (fl. 8), no sentido de que a regra do § 9º (podem participar como membros da comissão processante servidores integrantes de outros órgãos da administração pública, distintos daquele onde ocorreram as infrações disciplinares, se conveniente para o interesse público) poderia afastar a exigência do § 3º do art. 229 da Lei Complementar distrital n. 840/2011.

44. Também importa trazer à colação o histórico das discussões na comissão, durante a tramitação dos trabalhos de elaboração do anteprojeto legislativo do Estatuto disciplinar, para explicar a origem do § 9º. É que se consignou que haveria órgãos distritais, como administrações regionais, pequenas fundações públicas e outros órgãos administrativos, que não possuiriam seu quadro de servidores ou carreira própria, motivo por que havia necessidade, na prática, da requisição ou indicação de funcionários de outros órgãos para funcionar como membros de comissões de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, sob pena de impossibilidade de formação dos colegiados instrutores respectivos.

45. Foi para essas situações que veio a lume a regra excepcional do § 9º. É dispositivo de exceção, que não foi editado para em momento algum suprimir, esbater nem ainda menos esvaziar a força normativa da regra do § 3º. O preceito do § 9º é norma de caráter geral, enquanto a disposição do § 3º é norma de natureza especial. A hermenêutica do direito consabidamente resolve o tema pela prevalência da norma especial, como ensina Maria Helena Diniz[43].

46. Ainda que se ignorasse a interpretação histórica e praticamente autêntica do preceito, o que não convém evidentemente, mesmo assim não se pode, na hermenêutica do direito, promover a interpretação que leve à ineficácia as regras jurídicas, mas sim aquela que as torne eficazes, operantes. É de Carlos Maximiliano a lição: "Prefira-se a inteligência dos textos que torne viável o seu objetivo, ao invés da que os reduza à inutilidade"[44]

47. Dizer que os servidores integrantes de carreiras organizadas em graus hierárquicos, para os quais a garantia legal é de que o seu instrutor e acusador natural é trinca de colegas de carreira de classe igual ou superior (art. 229, § 3º, LC 840/2011), poderiam ser processados por funcionários de outros carreiras, logicamente sem grau hierárquico equivalente ou maior do que do acusado, ao livre critério da Administração Pública ("se conveniente para o interesse público"), representaria esvaziar o mandamento fundamental e específico para os funcionários processados contemplados pela regra do § 3º, olvidando-se a origem e histórico motivador do dispositivo excepcional, voltado para a insuficiência de pessoal para formar colegiados disciplinares em certos órgãos sem carreira própria ou quadro suficiente de servidores próprios, o que não é o caso das situações do § 3º, preceptivo de exceção voltado a proteger as carreiras de Procuradores e Defensores Públicos e eventuais poucas outras carreiras existentes ou a serem criadas com organização hierárquica.

48. A exegese correta do § 9º é aplicá-lo para as situações em geral dos servidores inseridos na previsão do § 2º, componentes de carreiras sem organização em grau hierárquica, para os quais basta que os membros da comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar tenham equivalente grau de escolaridade, os quais podem responder a procedimento disciplinar perante trinca não constituída de membros da carreira.

49. Não se pode, contudo, abrigar incompatibilidade no seio do próprio art. 229 (fazendo incidir a disposição excepcional do § 9º a situações do § 3º), ou tornar letra morta ou vazia a regra do seu § 3º, tornando-se o preceito especialmente formulado como garantia disciplinar das carreiras constituídas em graus hierárquicos em uma mera possibilidade ou faculdade do administrador público, quando quiser respeitar o dispositivo essencial. Não.

50. O processamento de Procuradores Públicos perante Corregedorias próprias está latente na interpretação extensiva necessária do art. 132, par. único, da Constituição Federal, valor que se reflete no plano infraconstitucional com a ideia de que o poder disciplinar contra os advogados públicos deve operar-se no seio de suas próprias instituições, com o que se compagina harmonicamente a garantia de que os acusadores e instrutores naturais desses profissionais componentes de carreiras de Estado[45] deverão ostentar grau hierárquico igual ou superior, logicamente como também membros da carreira específica, e não funcionários de outros órgãos não componentes da instituição.

51. Tanto que existe uma coadjuvação[46] de competência entre o Procurador-Geral do Distrito Federal e o Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF (artigos 6º, XXIII, e 11, XVII, da Lei Complementar distrital n. 395/2001) para indicar os membros da comissão de processo administrativo disciplinar contra Procurador do Distrito Federal, do que se dessume que os órgãos de direção superior da PGDF, no exercício da atribuição exclusiva de deflagrar feito sancionador contra Procurador, não teriam evidentemente poder de indicar servidores de outros órgãos para funcionarem como membros de comissão, por clara falta de poder hierárquico, hipótese que alberga implicitamente a conclusão de que a escolha somente

---

[37] Art. 247. O inquérito administrativo, de caráter sigiloso, será instaurado pelo Corregedor-Geral, mediante portaria, em que designará comissão de três membros para realizá-lo, sempre que tomar conhecimento de infração disciplinar.

§ 1º A comissão, que poderá ser presidida pelo Corregedor-Geral, será composta de integrantes da carreira, vitalícios e de classe igual ou superior à do indicado.

[38] Ivan Barbosa Rigolin endossa que, mesmo no silêncio da lei, é de melhor alvitre que todos os membros da comissão sejam de nível hierárquico igual ou superior ao do acusado, evitando-se "constrangimentos de um superior ser julgado por um inferior." (RIGOLIN, Ivan Barbosa. Comentários ao Regime único dos servidores públicos civis. 4ª ed. atual. e aumen., São Paulo: Saraiva, 1995., p. 256.). Romeu Felipe Bacellar Filho nota que "devido à hierarquia, como base legal disciplinar, a imparcialidade exigirá também que os servidores estáveis – componentes da Comissão – ostentem condição funcional igual ou superior à do indiciado." (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 321-322.). Wolgran Junqueira Ferreira ressalta que é de bom tom que os três membros da comissão processante ocupem nível hierárquico igual ou superior ao do acusado, exemplificando que um escriturário não poderia conduzir um processo disciplinar contra um médico ou engenheiro ou de servidor superior aos membros do conselho. (FERREIRA, Wolgran Junqueira. Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da União. 3ª ed. ampl. e atual., Bauru: Edipro, 1993, p. 158.)

[39] BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. Do poder disciplinar na administração pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 182.

[40] CAETANO, Marcelo. Manual de direito administrativo. 10ª.ed., Coimbra: Almedina, vol. II, 2008, p. 838.

[41] MEMBIELA, Juan B. Lorenzo de. Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera. Segunda edicion. Navarra: Arazandi, 2008, p. 550.

[42] "Por força do princípio do administrador competente, reflexo da incidência do princípio constitucional do juiz natural na esfera do processo administrativo (art. 5º, LIII, Constituição Federal de 1988), nenhum servidor público, acusado da prática de transgressão funcional, poderá ser investigado, processado, julgado – nem terá contra si instaurado procedimento punitivo ou investigativo – senão por iniciativa da autoridade administrativa competente, sob pena de nulidade total do processo disciplinar ou sindicância, em caráter inarredável, absoluto, ainda que ausente prejuízo para a defesa, mesmo que franqueadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa ao funcionário processado." (CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. 2ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 269.)

[43] "Uma norma é especial se possuir em sua definição legal todos os elementos típicos da norma geral e mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados especializantes. A norma especial acresce um elemento próprio à descrição legal do tipo previsto na norma geral, tendo prevalência sobre esta, afastando-se o bis in idem, pois o comportamento só se enquadrará na forma especial, embora também esteja previsto na geral. O tipo geral está contido no tipo especial. A norma geral não se aplica ante a maior relevância jurídica dos elementos contidos na norma especial, que a tornam mais suscetível de atendibilidade do que a norma genérica. Para Bobbio, a superioridade da norma especial sobre a geral constitui expressão de exigência de um caminho da justiça, da legalidade à igualdade, por refletir, de modo claro, a regra da justiça suum cuique tribuere." (DINIZ, Maria Helena. Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro interpretada. 2 ed. Atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 72.)

[44] MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 16ª. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 249.

[45] Lei Complementar distrital n. 681/2003: "Art. 21. A carreira de Procurador do Distrito Federal é típica de Estado."

[46] "A coadjuvação – é a relação que se estabelece entre dois órgãos a que a lei atribui competências iguais, que podem ser exercidas indiferentemente por qualquer deles." (OLIVEIRA, Mário Esteves de; GONÇALVES, Pedro Costa; AMORIM, J. Pacheco de. Código do Procedimento Administrativo comentado. 2 edição. Coimbra: Almedina, 2010, p. 212).

pode recair em integrantes da carreira.

52. Mais, a própria interpretação sistemática da Lei Complementar distrital n. 840/2011 evidencia que, por paralelismo, se para defender o servidor revel, a autoridade instauradora do processo deve designar um servidor estável como defensor dativo, ocupante de cargo de nível igual ou superior ao do servidor indiciado (art. 249, § 2º), não teria sentido nem equivalência lógica que os acusadores naturais e instrutores deixassem de ser servidores de nível hierárquico também igual ou superior ao do acusado, sob pena de incongruência que não deve ser lançada no texto legislativo.

53. É evidente que a regra do art. 249, § 2º, não se aplica aos servidores integrantes de carreiras não organizadas em grau hierárquico, por impossibilidade lógica, nos quais preside a disposição do grau de escolaridade igual ou superior como critério pertinente.

54. Por todos esses exaustivos fundamentos, é que se conclui que, no caso dos servidores integrantes de carreiras organizadas em graus hierárquicos ou classes distintas, resultantes de promoção, somente colegas da mesma carreira, com igual ou superior nível de hierarquia, podem funcionar como membros de comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, aplicando-se o dispositivo do § 3º do art. 229 da LC 840/2011, sem margem de incidência do preceptivo do § 9º do mesmo artigo, o qual se reserva, exclusivamente e em caráter excepcional, para os funcionários abrangidos pela hipótese do § 2º do sobredito artigo (carreiras não organizadas em graus hierárquicos).

II.6.

55. No caso de instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar contra servidores ocupantes de cargos comissionados, para fins de composição de colegiado de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, devem-se observar as seguintes condutas:

- os integrantes do colegiado investigativo ou processante devem ter nível de escolaridade igual ou superior àquele previsto para investidura no cargo comissionado, no caso de o acusado não possuir cargo efetivo na Administração Pública distrital;
- se o acusado, além de investido em cargo comissionado, possuir cargo efetivo na Administração Pública distrital, aplica-se a regra geral do art. 229, § 2º, da LC/DF n. 840/2011, indicando-se como membros do conselho de sindicância ou de processo disciplinar servidores estáveis com nível de escolaridade igual ou superior ao do processado, salvo se o acusado for integrante de carreira organizada em graus hierárquicos, hipótese em que deverá ser respeitado, sem exceção, o capitulado no art. 229, § 3º, do Estatuto dos Servidores do DF.

55.1. Não se considera o nível hierárquico do posto comissionado outrora ocupado pelo acusado, até por impossibilidade jurídica, pois, em muitos casos, seria inviável agrupar servidores estáveis que exerçam cargos em comissão de nível hierárquico compatível com aquele em que alçado o acusado, até porque esses lugares nos quadros da Administração Pública frequentemente são providos por pessoas sem vínculo funcional permanente, motivo por que não atenderiam, logicamente, a exigência de estabilidade para atuarem como membros de comissão sindicante ou processante.

56. Tanto que a doutrina e a jurisprudência fincam que deve ser considerado o cargo efetivo do acusado, não o status funcional do cargo em comissão. Portanto, no caso de servidores já exonerados de cargo comissionado, mas também ocupantes de cargo efetivo, a competência hierárquica para a instauração de processo administrativo disciplinar deve observar o grau funcional do posto efetivo do acusado no momento da ação disciplinar, e não o status funcional na época dos fatos nem o nível hierárquico então ocupado pelo servidor infrator.[47]

56.1. Calha advertir, por oportuno, que os agentes políticos não estão sujeitos a responsabilidade disciplinar.[48]

57. No que concerne ao grau de escolaridade dos membros do colegiado sindicante ou processante, não há o que se acrescentar às bem lançadas ponderações dos itens 17 a 23 da consulta (fls. 6 a 8), às quais se faz remissão.

III . Conclusão

Por todo o exposto, a conclusão é no sentido de que

1) Os preceitos dos artigos 180 a 210, do Novo Estatuto dos Servidores Públicos do Distrito Federal, cuidam de normas de direito administrativo disciplinar material;

2) Os arts. 168 a 179, que cuidam de direito de petição, pedido de reconsideração, recurso hierárquico e normas sobre exercício da autotutela de atos administrativos, aplicam-se ao processo administrativo disciplinar e à sindicância, conquanto sejam normas de caráter geral no Estatuto, com aplicação a outras situações também;

3) o capitulado nos artigos 211 a 267, da Lei Complementar distrital n. 840/2011, sem dúvida que traça normas de direito administrativo disciplinar processual, ao minuciosamente enunciar os preceitos regedores do processo disciplinar e formalidades procedimentais;

4) as normas de direito administrativo material aplicáveis são aquelas vigentes na data do fato, salvo em caso de possível retroatividade de norma mais benigna veiculada na Lei Complementar distrital n. 840/2011, cuja verificação deve ocorrer caso a caso;

5) as normas de direito administrativo disciplinar material podem retroagir caso tratem da mesma conduta de forma mais favorável ao infrator, mas não podem produzir eficácia retroativa de modo mais gravoso ao acusado nem para punir o agente por fatos que, na época da conduta, não eram sequer tipificados como infração disciplinar;

6) no caso dos servidores integrantes de carreiras organizadas em graus hierárquicos ou classes distintas, resultantes de promoção, somente colegas da mesma carreira, com igual ou superior nível de hierarquia, podem funcionar como membros de comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, funcionando apenas o dispositivo do § 3º do art. 229 da LC 840/2011, sem margem de aplicação do preceptivo do § 9º do mesmo artigo, o qual se reserva, exclusivamente e em caráter excepcional, para os funcionários abrangidos pela hipótese do § 2º do sobredito artigo (carreiras não organizadas em graus hierárquicos), quando couber;

7) No caso de instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar contra servidores ocupantes de cargos comissionados, para fins de composição de colegiado de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, devem-se observar as seguintes condutas:

- os integrantes do colegiado investigativo ou processante devem ter nível de escolaridade igual ou superior àquele previsto para investidura no cargo comissionado, no caso de o acusado não possuir cargo efetivo na Administração Pública distrital;
- se o acusado, além de investido em cargo comissionado, possuir cargo efetivo na Administração Pública distrital, aplica-se a regra geral do art. 229, § 2º, da LC/DF n. 840/2011, indicando-se como membros do conselho de sindicância ou de processo disciplinar servidores estáveis com nível de escolaridade igual ou superior ao do processado, salvo se o acusado for integrante de carreira organizada em graus hierárquicos, hipótese em que deverá ser respeitado, sem exceção, o capitulado no art. 229, § 3º, do Estatuto dos Servidores do DF.8) para fins do art. 229, § 2º, devem ser considerados níveis de escolaridade os previstos na Lei federal n. 9.394 (arts. 21 e 44): fundamental, médio e superior, não se pautando a designação de membros de comissão processante por títulos de pós-graduação como especialização, mestrado ou doutorado, senão o curso superior.

Escusa-se a extensão do opinativo, que se deveu à complexidade dos temas abordados e da explanação com fundamentos jurisprudencial e doutrinário pátrio e estrangeiro em que lavrado o parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior de Vossa Excelência.

Brasília, 22 de fevereiro de 2012.

ANTONIO CARLOS ALENCAR CARVALHO

Procurador do Distrito Federal

PROCURADORIA DE PESSOAL

Processo nº: 0480-000050/2012. Interessado: SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE. Assunto: INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS DO NOVO ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL EM MATÉRIA DE DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR MATERIAL E PROCESSUAL.

Senhor Procurador-Geral do Distrito Federal,

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado de Transparência e Controle para que esta Procuradoria se manifeste acerca da nova disciplina atinente às normas disciplinares no âmbito da Administração distrital, trazida pela Lei Complementar nº 840/2011, que institui o novo regime jurídico dos servidores distritais, em especial quanto às seguintes conclusões:

a) os dispositivos elencados nos artigos 180 a 210 da LC nº 840/11, que tratam de direito e obrigações, são normas de direito administrativo disciplinar material. Já os artigos 168 a 179 e 211 a 267 trazem normas de direito administrativo disciplinar processual;

b) as normas de direito administrativo disciplinar material aplicáveis são aquelas da data da ocorrência do fato. Assim, o servidor que comete infração disciplinar se sujeita às normas de direito administrativo disciplinar material vigentes na data em que cometeu a infração;

c) as normas de direito administrativo disciplinar material retroagem para beneficiar o administrado, caso representem exatamente a mesma conduta;

d) as normas de direito processual aplicáveis ao processo administrativo disciplinar são aquelas vigentes no momento de sua execução, respeitando-se os atos já praticados, até o momento do exaurimento de seus efeitos;

e) os níveis de escolaridade são apenas três: fundamental, médio e superior;

f) o § 3º do art. 229 da LC nº 840/2011 é aplicado apenas quando a carreira do acusado for organizada em nível hierárquico. Neste caso, os membros da comissão processante, se da mesma carreira do servidor acusado, devem ser ocupantes de cargo efetivo superior ou do mesmo nível do investigado, não se aplicando esta regra quando se tratar de carreiras distintas ou quando as carreiras não forem organizadas em nível hierárquico, desde que observado o disposto no § 2º do art. 229;

g) não há obrigatoriedade de o acusado ser processado por comissão composta por membros da mesma carreira, quando organizada em nível hierárquico, uma vez que o § 9º do art. 229 da LC nº 840/2011 admite a participação de servidores integrantes de outros órgãos da administração pública, distintos daquele onde ocorreram as infrações disciplinares, como membros da comissão processante, se conveniente ao interesse público, desde que respeitado o § 2º do art. 229;

h) não há nível hierárquico no tocante aos cargos comissionados, para fins de composição da comissão de sindicância ou de PAD.

Quanto ao primeiro tópico, relativo ao caráter das normas disciplinares previstas no novo regime jurídico, o parecerista confirma que aquelas elencadas nos artigos 180 a 210 são normas de direito material, enquanto aquelas elencadas nos artigos 211 a 267 dizem respeito ao direito administrativo disciplinar processual. Já as normas elencadas nos artigos 168 a 179, que tratam do direito de petição, são normas de caráter geral do estatuto, não exclusivas do processo disciplinar e da sindicância, embora igualmente aplicáveis a esses institutos.

---

[47] Marcello Caetano (Manual de direito administrativo. Vol. II. 10 ed. rev. e atual. Coimbra: Almedina, 2008, p. 833.) Egberto Maia Luz (Direito Administrativo disciplinar: teoria e prática. São Paulo: José Bushatsky, 1977, p. 134). Tribunal Regional Federal da 5ª Região (AC - Apelação Cível – 396577, Processo: 200683000019746, UF: PE, Órgão Julgador: Segunda Turma, Data da decisão: 18/03/2008, Documento: TRF500161180, Fonte DJ - Data:18/06/2008, Página: 501, Nº: 115, Relator(a) Desembargador Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria, Decisão UNÂNIME).

[48] Nesse sentido conferir em CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. "Responsabilidade disciplinar dos agentes políticos". Boletim de Direito Municipal, Editora NDJ, ano XXVII, n. 11, novembro de 2011, p. 757-765.

Acrescente-se, por oportuno, para fins de análise da aplicação da lei no tempo, que entre as normas relativas ao direito de petição do servidor, aquelas previstas nos artigos 168 e 175 a 179 são normas de direito material, enquanto aquelas previstas nos artigos 169 a 174 possuem cunho processual.

No tocante à segunda conclusão, relativa às regras de transição para aplicação das normas disciplinares de caráter material no tempo, afirma que em regra as normas de direito material aplicáveis são aquelas vigentes na data do fato, à exceção – e já se manifestando, portanto, quanto ao terceiro tópico – daquelas normas posteriores mais benéficas para uma mesma conduta, as quais retroagem em prol do acusado.

Quanto à conclusão contida na letra e, relativa aos níveis de escolaridade, o parecerista confirma que, para fins de aplicação do § 2º do artigo 229 – que dispõe que os membros integrantes da comissão processante devem ser de escolaridade igual ou superior à do acusado –, devem ser observados os níveis previstos na Lei nº 9.394/96: fundamental, médio e superior; não se pautando a designação de membros da comissão processante por títulos de pós-graduação como especialização, mestrado ou doutorado.

As conclusões objeto dos tópicos constantes nas letras f e g foram analisadas em conjunto pelo parecerista, por dizerem respeito, ambas, à composição da comissão processante de sindicância ou processo administrativo disciplinar, decorrendo de interpretação sistemática das normas constantes nos §§ 2º, 3º e 9º do artigo 229 da Lei Complementar nº 840/2011. Nesse tocante afirma que a regra constante do § 3º é específica para as carreiras organizadas em graus hierárquicos e estabelece uma garantia legal do servidor público dessas carreiras de que os feitos de responsabilidade disciplinar sejam processados por comissão cujos componentes sejam da mesma carreira, com nível hierárquico ou classe igual ou superior à do acusado.

Assim, a norma excepcional prevista no § 9º – de que podem participar como membros da comissão processante servidores integrantes de outros órgãos da administração pública, distintos daquele onde ocorreram as infrações disciplinares –, que é de caráter geral, não tem o condão de afastar a aplicabilidade da regra prevista no § 3º, supramencionada, aplicando-se, portanto, tão somente aos funcionários abrangidos pela situação prevista no § 2º. Decorre disso, também, que a norma prevista no § 2º do art. 229 não se aplica aos servidores integrantes de carreiras organizadas em nível hierárquico, uma vez que estes são regidos pela regra do § 3º do mesmo dispositivo.

Dessa forma, não procede a conclusão obtida no tópico de letra g do parecer da Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado de Transparência e Controle, da qual se depreende que, no caso das carreiras organizadas em nível hierárquico, pela norma constante no parágrafo 9º, a comissão poderia ser composta tanto por membros da mesma carreira, ocupantes de nível hierárquico igual ou superior ao do acusado, quanto por membros de outra carreira, desde que observado o nível de escolaridade igual ou superior, o que acaba por estabelecer uma facultatividade quanto à competência para processamento de feitos disciplinares.

Acrescente-se, nesse tocante, que as normas de competência existem justamente para dar segurança jurídica e evitar arbitrariedade, razão porque não podem implicar faculdade, mas sim dever de cumprimento por parte da Administração.

Por fim, no que diz respeito aos servidores ocupantes de cargo comissionado, esclarece o parecerista que devem ser observadas as seguintes condutas:

a) Se o servidor ocupante de cargo comissionado não possuir cargo efetivo na Administração distrital, basta que os integrantes da comissão processante tenham nível de escolaridade igual ou superior àquele previsto para investidura no cargo comissionado.

b) Se o servidor possuir cargo efetivo na Administração distrital, então deve ser observada a regra geral constante no § 2º do art. 229 da LC nº 840/2011, a não ser que o acusado seja integrante de carreira organizada em nível hierárquico, hipótese em que deverá ser observada a regra do § 3º do mesmo artigo.

Apenas para suprir a omissão do parecerista em relação ao tópico de letra d da consulta formulada, atinente às regras de transição para aplicação das normas de direito administrativo disciplinar processual, esclareça-se que é adotado, no nosso ordenamento jurídico – inclusive com previsão expressa do Código de Processo Civil[49] e recomendação doutrinária[50] –, o sistema do isolamento dos atos processuais, segundo o qual a lei processual nova, ao entrar em vigor, respeita os atos já praticados nos processos em curso e se aplica de imediato aos que ainda se realizarão. Decorre disso, também, que são válidos os processos findos na vigência e de acordo com a lei antiga e os processos que se iniciarem sob a vigência da nova lei serão inteiramente por esta regidos.

Sugiro, por fim, seja conferido caráter normativo ao parecer sob análise, em razão da abrangência e pertinência dos assuntos nele tratados, de modo que os esclarecimentos aqui expostos possam servir de base para o processamento dos feitos disciplinares em toda a Administração distrital.

No uso da delegação de competência prevista no art. 1º da Portaria nº 45, de 08 de dezembro de 2011, com os acréscimos feitos acima, COADUNO com o entendimento ventilado no opinativo por seus próprios e jurídicos fundamentos, motivo por que APROVO o Parecer nº 508/2012 – PROPES/PGDF, de lavra do ilustre Procurador do Distrito Federal Dr. ANTÔNIO CARLOS ALENCAR CARVALHO.

Submeto-o à apreciação superior de Vossa Excelência.

Brasília, 27 de fevereiro de 2012.

MARCOS EUCLÉSIO LEAL

Procurador do Distrito Federal

[49] Prevê o CPC no seu artigo 1.211 que "ao entrar em vigor, suas disposições aplicar-se-ão desde logo aos processos pendentes", demonstrando a adoção do sistema do isolamento dos atos processuais.

[50] "O terceiro sistema, sem desconhecer que o processo é uma unidade em vista do fim a que se propõe, observa que ele é um conjunto de atos, cada um dos quais pode ser considerado isoladamente, para os efeitos de aplicação da lei nova. É o sistema do isolamento dos atos processuais. [...] A doutrina recomenda o terceiro sistema como regra, não obstante admita, para dadas hipóteses, a aplicação do segundo". SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras linhas de direito processual civil. 24ª ed. revista e atualizada por Aricê Moacyr Amaral Santos e Maria Beatriz Amaral Santos Köhnen. São Paulo: Saraiva, 2005.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Processo nº: 480.000.050/2012. Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL. Assunto: ANÁLISE DAS PARTES MATERIAL E PROCESSUAL DO NOVO REGIME JURÍDICO QUANTO A SUA APLICAÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E INTERPRETAÇÃO DO ART. 229 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 840/2011.

APROVO O PARECER Nº 0508/2012 – PROPES/PGDF de autoria do ilustre Procurador do Distrito Federal ANTONIO CARLOS ALENCAR CARVALHO, com os acréscimos constantes na cota de fls. 54/58, subscrita pelo eminente Procurador do Distrito Federal MARCOS EUCLÉSIO LEAL, no uso da delegação de competência prevista no art. 1º da Portaria PGDF nº 45, de 8 de dezembro de 2011.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Após, encaminhe-se o presente feito administrativo à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, para conhecimento da manifestação desta Casa e submissão ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal para outorga de eficácia normativa ao PARECER Nº 0508/2012 – PROPES/PGDF, nos termos do art. 6º, inciso XXXVI, da Lei Complementar nº 395, de 30 de julho de 2001.

Em 29/02/2012.

LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR

Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal

ERRATA

No Art.1º item IV do Decreto nº 36.060, de 26 de novembro de 2014, publicado no DODF 249, de 27 de novembro de 2014 e republicado no Suplemento ao DODF nº 250, de 28 de novembro de 2014, página 01, ONDE SE LÊ: "...Símbolo CNE-07, de Coordenador...", LEIA-SE: "... Símbolo CNE-06, de Coordenador...".

CASA CIVIL

COORDENADORIA DAS CIDADES
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE TAGUATINGA

ORDEM DE SERVIÇO Nº 167, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2014.

O ADMINISTRADOR REGIONAL DE TAGUATINGA, DA COORDENADORIA DAS CIDADES, DA CASA CIVIL, DA GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 53, do Regimento Interno das Administrações Regionais, aprovado pelo Decreto nº 16.247, de 29 de dezembro de 1994 e Portaria nº 08, de 23 de julho de 2013, da Casa Civil do Distrito Federal, RESOLVE:

Art. 1º Considerando que na tramitação deste processo administrativo nº 132.002.530/2008, referente ao empreendimento imobiliário construído na QI 03, lotes 25/30, esta RAIII aprovou o projeto arquitetônico em 19/11/2009, às fls. 79/90, por conseguinte expediu o Alvará de Construção à fl. 132, ambos do vol. II;

Art. 2º Considerando que o interessado tem cumprido as exigências constantes na legislação urbanística e dos órgãos técnicos do poder público;

Art. 3º Considerando que após a vistoria realizada pela AGEFIS – Agência de Fiscalização do Distrito Federal in loco, o empreendedor elaborou outras plantas para reanálise, sem alteração de área computável;

Art. 4º Considerando que as duas análises de projetos realizadas pela GEAEPRO - Gerência de Exames, Aprovação e Elaboração de Projetos, em momentos distintos (2009 e 2014) tiveram interpretações diversas, embora hoje consolidada quanto ao cômputo da área das escadas, que gerou a divergência: área total computável (cálculo atual) de 24.304,34 m2, num coeficiente máximo permitido de 24.000 m2 na primeira análise;

Art. 5º Considerando que em análise recente dos autos, as arquitetas desta Administração Regional de Taguatinga não verificaram, indícios de má-fé quanto ao excesso de potencial construtivo no total de 304,34 m2, computada a área das escadas;

Art. 6º Considerando que o excesso de área computável representa apenas 1,27% (um vírgula vinte e sete pontos percentuais) do limite máximo legal;

Art. 7º Considerando que o despacho da Diretoria de Orientação Normativa da Coordenadoria das Cidades para anular a aprovação e o licenciamento da edificação concluída destoa dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade defendidos pela doutrina e pacificado pela jurisprudência pátria;

Art. 8º Considerando que o registro do Memorial Descritivo no Cartório competente foi realizado, demonstrado na Certidão de ônus Reais acostada aos autos;

Art. 9º Considerando que quase 400 (quatrocentas) famílias aguardam a Carta Habite-se para receber as chaves do imóvel;

Art. 10 Considerando que o empreendedor não deu à divergência no cálculo de área das escadas;

Art. 11 Considerando que a Nota Técnica nº 12/2014/CAJ/CACI, ratificada pelo senhor Secretário-Chefe da Casa Civil, partindo do pressuposto da boa-fé do empreendedor, entende descabido computar neste caso a área das escadas;

Art. 12 Decido com fulcro no inciso LXXVI do art. 53 do Decreto nº 16.247/1994 convalidar o Alvará de Construção nº 048/2010, expedido em 10/03/2010 com área total de 24.000 m2, excluindo 304,34 m2 do cômputo da área das escadas.