

Responsabilização disciplinar dos empregados de autarquia

Eraldo Ameruso Ottoni¹

Sumário: 1. Delimitação do tema; 2. Atribuições da Procuradoria Geral do Estado; 3. Das Comissões Processantes Permanentes à Procuradoria de Procedimentos Disciplinares; 4. Processo punitivo – procedimento legal adotado para os empregados públicos; 4.1. Ampla Defesa e Súmula Vinculante nº 5, do Supremo Tribunal Federal; 4.2. Conexão ou continência entre infrações praticadas por estatutários e celetistas; 5. Penas cabíveis; 5.1. Rescisão do contrato de trabalho; 5.2. Suspensão por até 30 dias; 5.3. Advertência; 6. Prazo para aplicação das penas; 7. Considerações finais. Referências bibliográficas.

1. Delimitação do tema

A Administração Pública Estadual conta atualmente com 25 Secretarias de Estado, 25 Autarquias (8 delas de regime especial), 20 Empresas Públicas, 16 Fundações e 3 Universidades,² empregando em

-
- 1 Procurador do Estado de São Paulo. Procurador do Estado Chefe da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares. Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.
 - 2 Nos termos do Decreto-Lei Complementar Estadual nº 07, de 06.11.69, que dispõe sobre entidades descentralizadas: Artigo 1º - O Estado descentralizará os serviços que, por sua natureza ou finalidade, justifiquem autonomia técnica, administrativa ou financeira. Artigo 2º - A descentralização se efetivará mediante a constituição de: I - autarquias; II - empresas públicas e empresas em cujo capital o Estado tenha participação majoritária, pela sua Administração centralizada ou descentralizada. III - fundações.” Não há previsão de sociedades de economia mista, a exemplo do art. 4º, inc. II, “c”, do Decreto-Lei Federal nº 200, de 25.02.67.

seu conjunto mais de 600.000 mil pessoas. Na Administração Direta são aproximadamente 465.000 servidores; nas Autarquias (incluindo as de Regime Especial), 32.000; nas Empresas Públicas, 41.000; nas Fundações, 18.000 e nas Universidades, 40.000.³

Todas essas pessoas vinculam-se à Administração Pública por intermédio de uma relação jurídica que estabelece os direitos e deveres relativos ao exercício da atividade profissional a ser desenvolvida.

No Estado de São Paulo não foi adotado o regime jurídico único previsto no art. 39, *caput*, da Constituição Federal,⁴ havendo na Administração Direta servidores sujeitos a regime estatutário, estruturado essencialmente pela Lei Estadual nº 10.261/68, Leis Orgânicas (a exemplo da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado) e Leis específicas de determinadas categorias profissionais (a exemplo da Lei Complementar nº 898, de 13 de julho de 2001, que trata dos Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária); regime temporário, nos termos da Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009 (que proibiu, em seu art. 24, contratações pela Lei nº 500/74) e regime contratual, observando as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).⁵

Na Administração Indireta, o regime de contratação de pessoal das Autarquias previsto no art. 14, §2º, do Decreto-Lei Complementar Estadual nº 07/69 é da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).⁶ Nas empresas públicas, o regime é o da CLT por força de

3 Conforme dados da UCRH, relativos à folha de pagamento do mês de fevereiro de 2017, são 620.331 servidores; 465.451 nas Secretarias de Estado e Polícia Militar, 1.528 na Defensoria Pública, 52.657 nas Autarquias, 41.457 nas Empresas Públicas, 18.274 nas Fundações e 40.964 nas Universidades.

4 Art. 39. “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”. A Emenda Constitucional nº 19/98 pretendeu extinguir o regime jurídico único, alterando a redação do art. 39, que passaria a ser a seguinte: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”. Por questões de vícios formais e materiais de constitucionalidade, entretanto, a alteração encontra-se suspensa em Medida Cautelar proferida na ADI 2135.

5 Sendo relevante destacar que a Lei nº 500/74 prevê possibilidade de admissão pelo regime da CLT, o que faz em seu art. 3º.

6 Exceto quanto aos Superintendentes, que são considerados ocupantes de cargos

determinação do art. 173, §1º, inc. II, da Constituição Federal. As Fundações, a exemplo da Fundação Casa, são constituídas “sob a égide do direito privado”⁷, motivo pela qual devem contratar seu pessoal pela CLT.

Do universo de pessoas vinculadas profissionalmente à Administração Pública, mais de 150.000 estão sujeitas ao regime de contratação previsto na CLT, circunstância que, por si só, recomenda o constante estudo e aprimoramento de atuação neste ramo do Direito.

Este artigo tem o objetivo de analisar como se dá a responsabilização disciplinar dos servidores públicos contratados pelo regime da CLT, com foco específico nos empregados de Autarquia, tendo em vista as alterações constitucionais e legais que se operaram no Estado de São Paulo a partir do início dos anos 2000. Para tanto, inicialmente serão analisadas as normas que dizem respeito às atribuições institucionais da Procuradoria Geral do Estado.

Uma vez fixadas as atribuições institucionais da Procuradoria Geral do Estado, o artigo analisa a forma como tais atribuições vem sendo exercidas, marcadamente no que diz com a legislação processual empregada para apuração da responsabilidade disciplinar dos empregados.

O estudo da legislação processual empregada permitirá verificar a extensão do devido processo legal que se defere a esses empregados, inclusive, à luz do que dispõe a Súmula Vinculante nº 05, do Supremo Tribunal Federal. Também serão analisadas as penas a que se sujeitam, bem assim o prazo para a imposição de tais penalidades.

comissionados, nos termos do art. 10, do Decreto-Lei Complementar 07/69 - “Art. 10 - As autarquias serão dirigidas por um Superintendente, nomeado pelo Governador do Estado, em comissão, mediante prévia aprovação da Assembleia Legislativa. Parágrafo único - A nomeação para o exercício do cargo de que trata este artigo deverá recair em pessoa de reconhecida capacidade técnica e administrativa, relacionada com a atividade da autarquia”. Autarquias de recente criação têm adotado o regime da CLT para o seu pessoal, como a SPPrev (art. 21, da Lei Complementar Estadual nº 1.010, de 1º de junho de 2007) e o DETRAN (art. 15, par. único, da Lei Complementar Estadual nº 1.195, de 17 de janeiro de 2013).

7 Parecer PA nº 103/14.

2. Atribuições da Procuradoria Geral do Estado

As disposições pertinentes à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, para além da regra matriz do artigo 132,⁸ da Constituição Federal, tem sede na Constituição Estadual, nos artigos 98 a 102.

Em sua redação original, o art. 98 da Constituição Estadual previa a Procuradoria Geral do Estado como instituição permanente, “responsável pela Advocacia do Estado, da Administração Direta e autarquias”. Ao minudenciar suas funções institucionais, o art. 99 dispunha que lhe incumbia “representar judicial e extrajudicialmente o Estado” (inc. I), “exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Poder Executivo e da Administração em geral” (inc. II), incumbindo-lhe ainda “realizar procedimentos administrativos não regulados por lei especial” (inc. IX).

Os entes Autárquicos foram dotados de órgãos jurídicos próprios, vinculados à Procuradoria Geral do Estado “para fins de atuação uniforme e coordenada” (art. 101, Constituição Estadual).

Ao tempo em que promulgada a Constituição Estadual, a Procuradoria Geral do Estado estava organizada pela Lei Complementar Estadual nº 478, de 18 de julho de 1986 (Lei Orgânica da Procuradoria do Estado). No elenco de suas atribuições, então constante do art. 2º, não havia qualquer menção às autarquias. Havia previsão no sentido de que a Procuradoria Geral do Estado tinha por atribuições “representar judicial e extrajudicialmente o Estado” (inc. I) e também, dentre tantas outras, “exercer as funções de Consultoria Jurídica do Poder Executivo e da Administração em geral” (inc. III). Cabia ao Subprocurador Geral da área da Consultoria “coordenar os trabalhos das Comissões Processantes” (art. 9º, parágrafo único). Tais Comissões, como se verá adiante, eram as Comissões existentes nas Secretarias de Estado.

8 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. 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.

Em 2004, a Emenda Constitucional (Estadual) nº 19, de 14 de abril de 2004, alterou as disposições pertinentes à Procuradoria Geral do Estado. Do artigo 98 suprimiu-se qualquer distinção entre a Administração direta e autarquias, de sorte que a Instituição passou a ser “responsável pela advocacia do Estado”.

O art. 99 também foi alterado, passando a serem funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado, a representação judicial e extrajudicial do Estado “e suas autarquias, inclusive as de regime especial, exceto as universidades públicas estaduais” (inc. I), o exercício das “atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo e das entidades autárquicas” (inc. II) e, também, dentre outras, a de “realizar procedimentos administrativos, inclusive disciplinares, não regulados por lei especial” (inc. IX).

Por meio de alteração no art. 101 foi suprimida a previsão da existência de órgãos jurídicos nos entes autárquicos, sem prejuízo de ficarem vinculados à Procuradoria Geral do Estado, “para fins de atuação uniforme e coordenada, os órgãos jurídicos das universidades públicas estaduais, das empresas públicas, das sociedades de economia mista sob controle do Estado, pela sua Administração centralizada ou descentralizada, e das fundações por ele instituídas ou mantidas”.

Os órgãos jurídicos das Autarquias foram extintos e as atribuições deles passaram a ser da Procuradoria Geral do Estado, condicionada a efetiva assunção “à adequação da estrutura organizacional desta, sem prejuízo da possibilidade de imediata designação de Procuradores do Estado para a execução de tarefas específicas da entidade autárquica, por ato do Procurador Geral do Estado, mediante prévia solicitação do respectivo Superintendente”, consoante disciplina do art. 11-A, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (redação da Emenda Constitucional nº 19, de 14.04.04).

No início dos anos 2000, paralelamente às alterações na Constituição Estadual, promoviam-se também no âmbito da legislação infraconstitucional profundas inovações em três grandes regimes disciplinares da Administração Pública Estadual. Pela ordem em que implantadas, foram alterados o *i*) Regulamento Disciplinar da Polícia Militar;

ii) Regime Disciplinar das carreiras da Polícia Civil; e iii) Regime Disciplinar dos Funcionário Públicos Cíveis.

Interessam-nos, para este artigo, as alterações do Regime Disciplinar dos Funcionários Públicos Cíveis e seus reflexos nas atribuições da Procuradoria Geral do Estado. Antes, porém, ainda que de relance, vale mencionar as alterações verificadas no âmbito da Polícia Militar e da Polícia Civil, pois inclusive nesta ordem é que passaram a vigorar as inovações introduzidas.

1. Polícia Militar: em julho de 1998, o Governador encaminhou à Assembleia Legislativa Projeto de Lei Complementar (PLC) para instituir o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de São Paulo, com o objetivo de “atualizar e adequar a aplicação de sanções disciplinares às normas constitucionais vigentes, bem como dinamizar o procedimento demissório no âmbito da Polícia Militar”.⁹

O PLC recebeu o nº 26/98, convertendo-se na Lei Complementar Estadual nº 893, de 09 de março de 2001, logo alterada pela Lei Complementar Estadual nº 915, de 22 de março de 2002 (com a única finalidade de tornar irrecuráveis as decisões do Comandante Geral).

Vale destacar que a Lei Complementar nº 893/01 classifica as faltas disciplinares em graves, médias e leves, o que faz em seu art. 13,¹⁰ elencando em seguida 132 transgressões específicas. As penas cabíveis estão no art. 14, e são: advertência, repreensão, permanência disciplinar, detenção, reforma administrativa disciplinar, demissão, expulsão e proibição do uso de uniforme.

2. Polícia Civil: em maio de 2002 foi encaminhado à Assembleia Legislativa Projeto de Lei Complementar com a finalidade “primordial de modernizar e dinamizar o procedimento das sindicâncias e processos administrativos disciplinares”¹¹ previstos na Lei Complementar Estadual

⁹ Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=26268>. Acesso no dia 16.05.17.

¹⁰ Artigo 13 - As transgressões disciplinares são classificadas de acordo com sua gravidade em graves (G), médias (M) e leves (L).

¹¹ Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=144737>, acesso no dia 16.05.17. Preocupou-se também o projeto em abolir o instituto da verdade sabida, com as seguintes palavras, constantes da mensagem de encaminhamento: “Assim é que, a partir da nova ordem constitucional, deixou de ter qualquer sentido, por exemplo, a instituição da ‘verdade sabida’, bem como tornou-se impossível a aplicação de qualquer sanção sem prévio exercício do direito de defesa”.

nº 207, de 05 de janeiro de 1979 (Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo).

O PLC recebeu o número 20/02 e foi convertido na Lei Complementar Estadual nº 922, de 02 de julho de 2002. Do que se contém no regime disciplinar dos Policiais Cíveis vale destacar: *i*) dever de lealdade às instituições (art. 62, inc. II); *ii*) previsão de 65 transgressões disciplinares, sem classificação em graves, médias e leves (art. 63); *iii*) penas cabíveis: advertência,¹² repreensão, multa, suspensão, demissão a bem do serviço público e cassação de aposentadoria ou disponibilidade (art. 67).

3. Servidores Públicos Cíveis: no que toca aos servidores cíveis, as inovações foram concebidas em dois Projetos de Lei Complementar distintos. Um deles, o PLC nº 40, de 2002, com a finalidade de criar na organização da Procuradoria Geral do Estado a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, para absorver as atribuições que lhe seriam endereçadas pelas profundas alterações que o PLC 41, também de 2002, objetivava fazer na Lei Estadual nº 10.261, de 28 de outubro de 1968.

Os dois projetos foram encaminhados à Assembleia Legislativa na mesma data, 16 de outubro de 2002. O PLC 41 teve tramitação muitíssimo rápida, convertendo-se na Lei Complementar nº 942, de 06 de junho de 2003. Já o PLC 40 não teve a mesma sorte, convertendo-se em Lei tão somente em 2012, mais de nove anos após (Lei Complementar nº 1.183, de 30 de agosto de 2012).

A inserção da Procuradoria Geral do Estado no sistema disciplinar das Autarquias iniciou-se, portanto, com a vigência da Lei Complementar Estadual nº 942, de 06 de junho de 2003, razão pela qual esta lei merece análise mais detida, que adiante se fará.

12 Art. 71 – A pena de advertência será aplicada verbalmente, no caso de falta de cumprimento dos deveres, ao infrator primário. Parágrafo Único – A pena de advertência não acarreta perda de vencimentos ou de quaisquer vantagens de ordem funcional, mas contará pontos negativos na avaliação de desempenho.

3. Das Comissões Processantes Permanentes à Procuradoria de Procedimentos Disciplinares

Até a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 942/03, o papel da Procuradoria Geral do Estado no sistema disciplinar estadual era indicar Procurador do Estado para presidir as Comissões Processantes Permanentes, órgãos integrantes dos Gabinetes das Secretarias de Estado¹³, e nessa indicação se esgotava a coordenação a cargo da Subprocuradoria da área da Consultoria. Esta lei extinguiu as Comissões Processantes Permanentes, e a condução dos processos disciplinares passou a ser incumbência da Procuradoria Geral do Estado, sob a presidência de Procurador do Estado confirmado na carreira.¹⁴

Estabelecida a nova atribuição, não foi criada a estrutura necessária para absorvê-la, na medida em que o PLC 40 permanecia em tramitação. De tal sorte é que os processos disciplinares continuaram a tramitar nas Secretarias, presididos por um Procurador do Estado, e não mais por comissão. As *Comissões Processantes Permanentes* então se transformaram em *Unidades Processantes Permanentes*,¹⁵ permanecendo ainda na estrutura organizacional das Secretarias.

13 Em sua redação original, dispunha a Lei Estadual nº 10.261/68: Art. 278 – Em cada Secretaria de Estado haverá Comissões Processantes Permanentes destinadas a realizar os processos administrativos. § 1º - Os membros das Comissões Processantes Permanentes serão designados pelos Secretários de Estado, com aprovação do Governador. 2º - O disposto neste artigo não impede a designação de comissões especiais pelo Governador do Estado. Art. 279 – As Comissões Processantes Permanentes serão constituídas de 3 (três) funcionários, nomeados pelo prazo de 2 (dois) anos, facultada a recondução, cabendo a presidência a Procurador do Estado. § 1º - Haverá tantas Comissões quantas forem julgadas necessárias. § 2º - Os membros da Comissão poderão ser dispensados a qualquer tempo, com aprovação do Governador.

Antes da Lei Estadual nº 10.261/68, o Estatuto dos Servidores Públicos Civis era regulamentado pelo Decreto-Lei Estadual nº 12.273, de 28 de outubro de 1941. Este Decreto-Lei também previa realização de processo disciplinar por comissão de funcionários, cabendo a um deles a presidência. Dispunha o art. 248: O processo administrativo será realizado por uma comissão, designada pela autoridade que houver determinado a sua instauração e composto de três funcionários. § 1º – A autoridade indicará, no ato da designação, um dos funcionários para dirigir, como presidente, os trabalhos da comissão. § 2º - O presidente da comissão designará um funcionário para secretariá-la.

14 Nova redação do art. 271: “Os procedimentos disciplinares punitivos serão realizados pela Procuradoria Geral do Estado e presididos por Procurador do Estado confirmado na carreira”

15 Nos termos do parágrafo único, do art. 3º, das disposições transitórias da Lei Complementar nº 942/03, “o presidente da Comissão Processante assumirá a condução do processo

No ano de 2008, a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado sofreu alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 1.082, de 17 de dezembro de 2008. O art. 9º, parágrafo único, da Lei Complementar 478/96, teve nova redação, passando a dispor que “compete, ainda, ao Subprocurador Geral da área da Consultoria coordenar a atividade referida no inc. IX do artigo 99 da Constituição estadual”.

Em 2009, por intermédio do Decreto Estadual nº 54.050, de 20 de fevereiro, é que as Unidades Processantes Permanentes das Secretarias foram extintas,¹⁶ ficando as respectivas atividades diretamente subordinadas à Subprocuradoria Geral da Área da Consultoria, sob a Coordenação de um Procurador Chefe. Estava criada a Coordenadoria de Procedimentos Disciplinares, integrada à Subprocuradoria da Consultoria, pela qual passaram a tramitar todos os processos disciplinares de todas Secretarias de Estado.¹⁷

O breve relato histórico permite compreender melhor a cultura até então instalada, no sentido de que, uma vez relatado o processo disciplinar pela Comissão Processante Permanente, ele era encaminhado para a Consultoria Jurídica da Pasta. Isso tinha algum sentido antes de 2009, época em que a condução dos processos disciplinares não era atribuição institucional da Procuradoria Geral do Estado, e os relatórios retratavam opinião de servidores reunidos em Comissão, ainda que sob a presidência de Procurador do Estado. A partir de 2009, a elaboração dos relatórios finais em processos disciplinares passou a ser atribuição institucional da

administrativo em curso, sem prejuízo de eventual redistribuição a critério da Procuradoria Geral do Estado”.

16 Decreto nº 54.050/09, art. 6º - Ficam extintas as Unidades Processantes Permanentes das Secretarias de Estado e cessadas as designações dos Procuradores do Estado para presidi-las.

17 A Resolução PGE-13, de 27.02.09, designou os seguintes Procuradores do Estado para atuarem na Coordenadoria de Procedimentos Disciplinares: 1. Dr. Messias José Lourenço (atualmente classificado na PPD); 2. Dr. Carlos Miyakawa (atualmente classificado na Procuradoria Fiscal); 3. Dr. Oscar Rodrigues de Campos Filho (aposentado); 4. Dra. Monica Mayumi Eguchi Oliveira Souza (atualmente classificada na Procuradoria Fiscal); 5. Dr. Ricardo Gomes Correa (aposentado); 6. Dra. Helena Omena Lopes de Faria Zuffo (atualmente classificada na PPD); 7. Dra. Ana Paula Zomer (atualmente classificada na CJ/Educação); 8. Dra. Vera Lúcia de Souza Catita (atualmente classificada na PPD); 9. Dr. Olavo Domingos Nogueira (aposentado); 10. Dr. Levi de Mello (atualmente classificado na CJ/SSP); 11. Dra. Vera Pimentel Fonseca (atualmente classificada na PPD). A primeira Coordenadora foi a Dra. Jacqueline Zabeu Pedroso (atualmente classificada na CJ/SSP).

Procuradoria Geral do Estado, que os remetia à Secretaria de origem do servidor processado para decisão. Por outras palavras, os processos passaram a ser remetidos da área de Consultoria da Procuradoria Geral do Estado para a Pasta, e não mais da Pasta para a Consultoria Jurídica, como antes.

Tornando ao tema específico das Autarquias, os Superintendentes foram trazidos para o universo da Lei Estadual nº 10.261/68 com as alterações da Lei Complementar 942/03, ao serem mencionados no art. 260, inc. II, como autoridades competentes para aplicar as penas previstas no art. 251, da mesma lei (repreensão, suspensão, multa, demissão, demissão a bem do serviço público e cassação de aposentadoria), recebendo também atribuição para instauração de sindicância (art. 272) e processo administrativo disciplinar (art. 274).

Embora o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de São Paulo não se aplique aos empregados de Autarquia, por expressa disposição de seu artigo 2º, *caput*,¹⁸ e o regime de contratação adotado por estas entidades venha sendo o contratual (CLT), há nas Autarquias servidores estatutários, a exemplo do que ocorre no IMESC (Instituto de Medicina Social do Estado de São Paulo).

Uma vez alterado o art. 271, do Estatuto dos Servidores Civis, o IMESC entendeu que os processos administrativos envolvendo seus servidores estatutários seriam doravante presididos por Procurador do Estado, e nesse sentido solicitou manifestação da Procuradoria Geral do Estado. A resposta veio sob a forma do Parecer PA nº 51/05, assim ementado:

SERVIDOR AUTÁRQUICO. Procedimentos disciplinares. Competência para realização. Interpretação da nova redação do art. 271 da Lei nº 10.261/68, conferida pela LC 942/03. O Estatuto, lei geral, tem aplicação limitada pelo disposto na legislação especial. A Lei Orgânica da PGE ainda não prevê em sua organização administrativa a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares. Descabe, assim, ao Procurador do

18 Segundo o qual “as disposições desta Lei não se aplicam aos empregados das autarquias, entidades paraestatais e serviços públicos de natureza industrial, ressalvada a situação daqueles que, por lei anterior, já tenham a qualidade de funcionário público”.

Estado Presidente das Unidades Processantes Permanentes a promoção de procedimentos disciplinares em face de infrações em tese cometidas por servidores autárquicos, enquanto não aprovada a lei específica (atual PLC nº 40/2002), ressalvada a hipótese de designação especial.

Até então, a Procuradoria Geral do Estado não estava presente em qualquer Autarquia, nem mesmo sob a forma de indicação de Procurador do Estado para presidir eventual Comissão Processante. Ainda não aprovado o PLC 40, de 2002, não havia qualquer estrutura para receber tais processos, seja jurídica, seja material.

Bem de ver que, àquela altura, as discussões diziam respeito tão somente aos servidores estatutários das Autarquias, na medida em que, nos termos do art. 2º, do PLC 40, “*o disposto nesta lei complementar não se aplica aos servidores sujeitos à legislação trabalhista*”. De tal sorte, a ideia do Governo do Estado, nos idos de 2002, era centralizar na Procuradoria de Procedimentos Disciplinares os processos relativos a servidores estatutários, com exclusão expressa dos servidores regidos pela CLT.

Nada obstante, é bom lembrar que a Administração Direta também admite servidores pelo regime da CLT, notadamente a Secretaria da Saúde. Tais servidores sempre foram processados pelas Comissões Processantes Permanentes das Secretarias de Estado em que lotados, motivo pelo qual a aprovação do art. 2º, do PLC 40, traria dois problemas: excluiria da competência das Unidades Processantes, já integradas à Procuradoria Geral do Estado, expedientes atinentes a estes servidores; e, extintas as Comissões Processantes Permanentes das Secretarias, não haveria órgão para processar as irregularidades por eles praticadas.

Em razão disso, por solicitação da Procuradoria Geral do Estado,¹⁹ uma vez aprovado o PLC 40 pela Assembleia Legislativa, o Governador do Estado vetou o art. 2º, circunstância que atraiu para a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares a competência sobre todos os servidores celetistas da Administração Indireta.

¹⁹ Mensagem de veto parcial nº 97/2012, que também mencionou necessidade de harmonização do texto legal com as disposições da Emenda Constitucional nº 19/04.

Embora superado o problema que o art. 2º, do PLC 40, traria, outro surgiu. Não bastava criar juridicamente uma estrutura organizacional para atender determinada atribuição. Seria necessário que a organização juridicamente criada também se tornasse realidade no mundo dos fatos, adequadamente dotada dos meios para atender à demanda que se lhe pretendia impor.

Isso ainda não ocorreu, pois a estrutura material para atender à demanda acrescida (todos os servidores celetistas das Autarquias, ampliando em mais de 30.000 servidores o elenco da “clientela disciplinar”) permaneceu inalterada, não tendo sido adequada às tarefas acrescidas.

Nesse sentido, as questões levantadas no Parecer PA nº 51/05, tal qual nele discutidas, já se encontram vencidas. A estrutura organizacional, entendida como vigência de um ato normativo abstrato, com *status* de Lei Complementar, existe. E existe já há quase cinco anos. Resta *adequar materialmente* a estrutura organizacional à demanda, nos termos do art. 11-A, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do art. 17, da Lei Complementar nº 1.183/12 (disponibilização de recursos humanos e materiais),²⁰ e regulamentar o art. 18, desta Lei.²¹

4. Processo Punitivo – procedimento legal adotado para os empregados públicos

Nos termos do art. 5º, inc. LIV, da Constituição Federal, “ninguém será privado de seus bens ou de sua liberdade sem o devido processo legal”, assegurando-se “aos litigantes em processo judicial ou administrativo a ampla defesa e o contraditório”, agora nos termos do inciso LV, do mesmo artigo.

20 “Art. 17 - Os recursos humanos e materiais que, na data da publicação desta lei complementar, estiverem disponibilizados para as Comissões Processantes Permanentes serão transferidos para a Procuradoria Geral do Estado, mediante decreto, por proposta do Procurador Geral do Estado.

21 “Artigo 18 - A assunção das funções das Comissões Processantes Permanentes pela Procuradoria de Procedimentos Disciplinares fica condicionada ao estabelecimento da estrutura organizacional desta, sem prejuízo da possibilidade de imediata designação de Procuradores do Estado para a execução de tarefas específicas, mediante ato do Procurador Geral do Estado”.

Para que a Administração Pública possa exercer seus poderes, dentre eles o poder disciplinar, de forma legítima, são crescentes os estudos que abordam a *processualidade* de seu agir,²² na medida em que não se concebe que alguém sofra restrição de direitos sem a observância do devido processo legal.

Mais ainda, embora a CLT discipline um regime contratual, não se pode perder de vista que a Administração Pública sujeita-se ao regime jurídico administrativo determinado pela Constituição Federal. A sujeição ao regime jurídico administrativo implica naquilo que a doutrina denomina *derrogações publicísticas* do regime contratual, ou em *regime híbrido*.

Na lição de Edmir Netto de Araújo:

O regime celetista sofre algumas derrogações do direito privado pelo direito público, constituídas de prerrogativas e sujeições que não se aplicam a empregados de empresas particulares, tais como exigência de concurso para admissão, proibição de acumulação de empregos com cargos, funções ou outros empregos públicos, limites de salários e outras. As derrogações não podem ser criadas (mas apenas adotadas) por Estados, Municípios e Distrito Federal, porque não possuem competência (reservada à União) para legislar sobre direito do trabalho. Assim, só se aplicam as derrogações decorrentes da Constituição Federal.²³

Em razão dessas derrogações, a Administração Pública não tem a mesma liberdade de atuação que os empregadores da iniciativa privada, motivo pelo qual, tendo a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares recebido a atribuição de realizar *procedimentos punitivos* (essa a dicção do art. 1º, inc. I, da Lei Complementar Estadual nº 1.183/12)²⁴ em face de empregados de Autarquia, cumpre indagar que procedimento é esse.

22 Em sua obra “A processualidade no Direito Administrativo” Odete Medauar identifica as seguintes finalidades do processo administrativo: garantia individual e coletiva, melhor conteúdo e eficácia das decisões, legitimação do poder, correto desempenho da função, Justiça na Administração, aproximação entre Administração e cidadãos, sistematização de atuações administrativas, facilitar o controle da Administração, aplicação dos princípios e regras comuns da atividade administrativa.

23 Curso de Direito Administrativo, Saraiva, 5. ed., p. 296.

24 “Artigo 1º - Fica criada, na Procuradoria Geral do Estado, a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, órgão de execução da área da Consultoria Geral, com as seguintes atribuições:

Qual é o devido processo legal que se deve assegurar aos servidores contratados pelo regime da CLT?

A Lei Complementar Estadual nº 1.183/12 não trouxe qualquer rito específico, apenas conferindo atribuição para a realização do procedimento, sem dizer como isso deveria ser feito.

No Estado de São Paulo não há qualquer lei que discipline o processo disciplinar dos empregados, nem a CLT cuida de estabelecer o procedimento que o empregador deve adotar para punir seus empregados. Havia, portanto, uma lacuna jurídica a suprir. E a lacuna foi suprida por intermédio da aplicação da Lei Estadual nº 10.177/98, nos termos do parecer PA 39/13, assim ementado:

SERVIDOR TRABALHISTA – PROCEDIMENTO DISCIPLINAR – Lei Complementar nº 1.183, de 30/05/12, que criou a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares e atribuiu-lhe competência “para realizar procedimentos disciplinares punitivos” em face de servidores autárquicos, inclusive submetidos ao regime jurídico da CLT. Viabilidade da extensão analógica do art. 63, da Lei Estadual nº 10.177/98 para disciplinar processo a ser instaurado no âmbito da PPD, quando não houver a autarquia disciplinada a matéria em regulamento. Viabilidade de enquadramento das condutas tidas por irregulares no artigo 482 da CLT. Desnecessidade de adequação formal dos regulamentos disciplinares das autarquias à nova lei, que já se operou “ex vi legis”. Condutas definidas em lei como “faltas graves” são aptas a ensejar a rescisão contratual por justa causa, mesmo quando não referidas expressamente no regulamento disciplinar.

O artigo 63, da Lei nº 10.177/98 estabelece as regras do que denomina *procedimento sancionatório*, o que faz em 8 incisos. Estão previstas as seguintes etapas:

i) instauração por portaria que deve indicar os fatos em que se baseia a acusação, normas pertinentes à infração e sanções cabíveis (incs. I e II);

I - realizar procedimentos disciplinares punitivos, não regulados por lei especial, em face de servidores da administração direta e autárquica (...)

ii) citação para resposta escrita em 15 dias, podendo ser indicadas provas (inc. III). Esta resposta pode ser subscrita pelo próprio interessado, não havendo necessidade de intervenção de Advogado;

iii) saneamento, em que a autoridade decide motivadamente sobre as provas requeridas (inc. IV);

iv) instrução, ocasião em que poderão ser produzidos documentos, ouvidas testemunhas e realizadas perícias (inc. V, alíneas “a”, “b”, “c”);

v) alegações finais (inc. V, alínea “d”);

vi) relatório final, pois no âmbito da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares não há falar-se em remessa ao órgão de consultoria jurídica, prevista no inc. VI;

vii) decisão (inc. VII) e

viii) recurso. (inc. VII).

Como se vê, existe ampla possibilidade de defesa, inclusive com a previsão de recurso hierárquico, havendo pouca diferença com o rito estabelecido na Lei Estadual nº 10.261/68. As diferenças podem ser facilmente observadas no seguinte quadro:

ATO PROCESSUAL	LEI nº 10.261/68	LEI nº 10.177/98
Portaria de instauração, com descrição dos fatos, normas e penas cabíveis	Art. 277, § 1º	Art. 63, inc. II
Oitiva do denunciante (se houver)	Art. 279	Não prevê
Interrogatório	Art. 278, § 2º, “2”	Não prevê
Defesa escrita	Art. 283	Art. 63, inc. III
Instrução	Art. 284	Art. 63, inc. V, “b”
Alegações Finais	Art. 292	Art. 63, inc. V, “d”
Relatório Final	Art. 293	Art. 63, inc. VII
Recurso	Art. 312	Art. 63, inc. VIII
Obrigatoriedade de Advogado	Sim	Não

Tais diferenças não ofendem de forma alguma o devido processo legal, pois, o processo legal é devido na medida da necessidade de tutela do direito, considerada inclusive a relevância jurídica do interesse protegido.

Para melhor compreensão do argumento tome-se o exemplo de um servidor público estatutário que se vê envolvido em suspeita da prática de grave infração. Um Delegado de Polícia, conduzindo investigações de crimes financeiros complexos cometidos para financiamento de campanhas políticas majoritárias, em que há quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico, decretação de prisões etc., realiza uma determinada diligência que a defesa de um investigado entende irregular e o denuncia à respectiva Corregedoria.

Tome-se agora o exemplo de um servidor celetista. O motorista do Superintendente de uma Autarquia registra, numa semana, 4 atrasos ao serviço superiores a 30 minutos. Mesmo chegando atrasado sai 1 hora antes do término do expediente.

Não se verifica no exemplo qualquer demérito à valorosa categoria dos motoristas, mas é evidente que tal função não exige o mesmo preparo intelectual dos Delegados de Polícia, nem as mesmas garantias para o desassombrado exercício dela. Justamente por isso é que não se afigura razoável exigir da Administração Pública a adoção do mesmo procedimento apuratório para as duas situações.

Daí porque José Roberto dos Santos Bedaque, embora dissertando sobre a perspectiva do Direito Processual Civil, sustenta que “os aspectos fundamentais do direito processual são concebidos à luz da relação jurídica material. As questões maiores do processo são solucionadas com dados inerentes à relação da vida e ao direito substancial que a regula”.²⁵

Ademais, “dentro do que a prática processual ensina, a lei estabelece os termos, os prazos e os recursos suficientes, de forma que a eficácia, ou não, da defesa dependa da atividade do réu, e não das limitações legais”.²⁶

25 BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e Processo. Influência do direito material sobre o processo*, Malheiros, 6. ed., p. 16/17. Mais adiante o autor defende o *princípio da adaptabilidade do procedimento às necessidades da causa*, também denominado princípio da elasticidade processual, através da concepção de um procedimento flexível, que atenda às circunstâncias do caso concreto (pp. 74/75). Tal princípio poderia ser melhor explorado no âmbito da Administração Pública, principalmente em vista do formalismo moderado que informa o processo administrativo.

26 FILHO, Vicente Greco. *Manual de Processo Penal*, Saraiva, 10. ed., p. 77.

Uma última palavra sobre o Parecer PA nº 39/13. Eventuais regulamentos das Autarquias que contenham dispositivos de natureza disciplinar incorporam-se ao contrato de trabalho, a exemplo do que ocorre com os regulamentos de empresa, de modo que “a norma regulamentar passa a fazer parte do contrato de trabalho e obriga o empregador”.²⁷ O entendimento do TST sobre a matéria está sumulado no verbete 77, segundo o qual “nula é a punição do empregado se não precedida de inquérito ou sindicância internos a que se obrigou a empresa por norma regulamentar”, sendo que “as cláusulas regulamentares, que revoguem ou alterem vantagens deferidas anteriormente, só atingirão os trabalhadores admitidos após a revogação ou alteração do regulamento” (Enunciado nº 51, I).

Em razão desse entendimento é que a Sra. Subprocuradora da Consultoria, ao aprovar o Parecer PA nº 39/13, determinou à Procuradoria de Procedimentos Disciplinares a realização de levantamento de todos os regulamentos de Autarquia, estudando a necessidade de propor a padronização dos mesmos, o que está sendo feito.

4.1. Ampla Defesa e Súmula Vinculante nº 05, do Supremo Tribunal Federal

É na doutrina do Direito Processual Penal que se colhe a lição segundo a qual “a *defesa do imputado*, em termos constitucionais *amplamente assegurada*, se faz *abrangente* não só da *defesa técnica*, precipuamente considerada pelo legislador, como também pela da *autodefesa*”.²⁸

Autodefesa é aquela exercida diretamente pelo próprio acusado, seja por intermédio de interrogatório perante a autoridade (relato oral da versão dos fatos), seja pela apresentação de documento escrito em que o acusado pode livremente narrar sua versão acerca das imputações que lhe são dirigidas, indicar provas e fazer os pedidos que reputar necessários. A autodefesa é assegurada pela Lei Estadual nº 10.177/98.

27 MARTINS, Sergio Pinto. *Comentários às Súmulas do TST*, Atlas, 15. ed., p. 50.

28 TUCCI, Rogério Lauria. *Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro*. Editora RT, 4. ed., p. 163, itálicos do original.

Defesa técnica é a produzida por profissional do Direito, por Advogado, “essencial à função jurisdicional”, nos termos do art. 133, da Constituição Federal. A defesa técnica não é exigida pela Lei Estadual nº 10.177/98, igualmente ao que ocorre no exercício da função jurisdicional nas hipóteses em que o processo pode ser conduzido sem atuação de Advogado, a exemplo do processo trabalhista e de alguns processos de competência dos Juizados Especiais Cíveis.

No âmbito do processo administrativo, marcadamente no processo administrativo disciplinar, firmou-se o entendimento de que a autodefesa é suficiente para a validade do processo, consoante dicção da Súmula Vinculante nº 05, do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “a falta de defesa técnica por advogado no processo disciplinar não ofende a Constituição”.

Embora não ofenda a Constituição, pode ofender outras normas, caso tragam a exigência de defesa técnica, como entendeu a Procuradoria Administrativa no Parecer PA nº 173/08, que está assim ementado:

CONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ADVOGADO. AMPLA DEFESA. Nada obstante a edição da Súmula vinculante nº 5 do Supremo Tribunal Federal (“a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”), nos processos administrativos disciplinares e sindicâncias punitivas regidas pela Lei Estadual nº 10.261/68, a defesa técnica do acusado por advogado continua sendo condição necessária para a tramitação do feito, se e na medida em que for assim estabelecido pelo Estatuto.

Com fundamento neste parecer, a Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral expediu o Despacho SubG-Cons. nº 05/2016, cuja ementa está redigida da seguinte forma:

EMPREGO PÚBLICO. PROCEDIMENTO DISCIPLINAR. A exigência de nomeação de defensor dativo no processo administrativo disciplinar, prevista no art. 282, § 3º do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, não se aplica aos servidores celetistas, mas apenas aos servidores estatutários e àqueles que lhe são equiparados, como os

regidos pela Lei estadual nº 500/1974. Orientação geral que se coloca em linha com os Pareceres PA 27/2007 e PA nº 173/2008.²⁹

De tal sorte, não havendo previsão legal expressa no sentido da exigência de Advogado, na Lei Estadual nº 10.177/98, o exercício da auto-defesa será suficiente para a validade do processo punitivo ou sancionatório.

4.2. Conexão ou continência entre infrações praticadas por estatutários e celetistas.

Servidores estatutários e celetistas, sejam eles da Administração Direta ou Indireta, compartilham, não raro, o mesmo ambiente de trabalho, e podem eventualmente envolver-se em infrações disciplinares em que se verifica a conexão ou a continência. Conexão e continência são dois institutos do Direito Processual Penal que implicam a reunião de processos, quando houver pluralidade de infrações ou de autores, ou ambas (pluralidade de infrações e de autores).³⁰

Tais institutos do Direito Processual Penal podem perfeitamente ser trazidos para o processo disciplinar, pois embora seja erro “transplantar, pura e simplesmente, para o campo do *direito disciplinar* as noções cristalizadas e já tradicionais do *direito penal*, adaptando institutos destes para utilização no campo daquele”, é também equivocado defender a total autonomia direito disciplinar, “jamais aceitando qualquer

29 Embora o Despacho SubG Consultoria 5/2016 tenha sido proferido em processo originário de Autarquia (IPEM), na sua fundamentação está expresso que “a regra prevista no art. 282, § 3º, da Lei Estadual nº 10.261/68, que dispõe sobre a nomeação de defensor dativo em processo administrativo disciplinar não se aplica aos servidores celetistas da Administração Pública paulista” (negritos do original), devendo o entendimento ser estendido aos servidores da Administração Direta sujeitos ao regime da CLT.

30 Disciplinadas no Código de Processo Penal pelos artigos 76 e 77, a seguir transcritos: Art. 76. A competência será determinada pela conexão: I - se, ocorrendo duas ou mais infrações, houverem sido praticadas, ao mesmo tempo, por várias pessoas reunidas, ou por várias pessoas em concurso, embora diverso o tempo e o lugar, ou por várias pessoas, umas contra as outras; II - se, no mesmo caso, houverem sido umas praticadas para facilitar ou ocultar as outras, ou para conseguir impunidade ou vantagem em relação a qualquer delas; III - quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração. Art. 77. A competência será determinada pela continência quando: I - duas ou mais pessoas forem acusadas pela mesma infração; II - no caso de infração cometida nas condições previstas nos arts. 51, § 1º, 53, segunda parte, e 54 do Código Penal. O inciso II, do art. 77, remete artigos da Parte Geral do Código Penal, consoante a redação de 1940. Com a reforma de 1984 os artigos passaram a ser, respectivamente, 70, 73 e 74.

canalização de conceitos hauridos em outros setores da ciência jurídica, mesmo em campos afins, como é o caso do *direito penal* em relação ao *direito disciplinar*.”³¹

A conexão é classificada em:

1) intersubjetiva por 1.1) simultaneidade (duas ou mais infrações praticadas por várias pessoas reunidas sem prévio ajuste de vontades); 1.2) concurso (duas ou mais infrações praticadas por várias pessoas em concurso); 1.3. reciprocidade (duas ou mais infrações praticadas por várias pessoas umas contra as outras), consoante art. 76, inc. I, do Código de Processo Penal;

2. teleológica (infração cometida para facilitar a prática de outra) ou consequencial (infração cometida para assegurar a ocultação, impunidade ou vantagem em relação à outra), nos termos do art. 76, inc. II, do Código de Processo Penal;

3. probatória (prova de uma infração, ou de qualquer de suas circunstâncias, influi na prova de outra), nos termos do art. 76, inc. III, do Código de Processo Penal.

A continência pode se dar por cumulação subjetiva (duas ou mais pessoas acusadas da mesma infração – art. 77, inc. I, Código de Processo Penal) ou por cumulação objetiva (essencialmente concurso material ou formal de infrações – art. 77, inc. II, do Código de Processo Penal).³²

Um exemplo simples de conexão por reciprocidade é o caso de falta de urbanidade recíproca: no corredor de uma determinada repartição pública, dois servidores, um contratado pelo regime da CLT e outro sujeito a regime estatutário, desentendem-se por questões corriqueiras de serviço, ou mesmo por desavenças pessoais, e ofendem-se mutuamente com palavras de baixo calão.

Para o estatutário o dever de urbanidade está previsto no art. 241, inc. VI, da Lei Estadual nº 10.261/68, seguindo o rito desta lei a apuração

31 JUNIOR, José Cretella. *Prática de Processo Administrativo*. Editora RT, 8. ed., pp. 110/111

32 A classificação está consoante com a doutrina de Fernando da Costa Tourinho Filho, *Processo Penal*, Saraiva, 35. ed., Volume 2, p. 261 a 268, a quem remetemos o leitor para aprofundamento da matéria.

de sua responsabilidade. Para o celetista, a conduta pode ser enquadrada como mau procedimento (art. 482, “b”, 2ª figura), ou mesmo indisciplina (art. 482, “h”, 1ª figura), sendo que em regra a apuração de sua responsabilidade segue o rito da Lei Estadual nº 10.177/98. Considerada a diversidade de procedimentos para apuração das respectivas responsabilidades, deverão ser abertos dois processos disciplinares? A resposta é negativa, pois a reciprocidade das condutas, praticadas no mesmo local e no mesmo momento, exige que se produza e se avalie a prova simultaneamente, no mesmo processo, sob risco de decisões conflitantes e inconciliáveis caso se apure em separado as duas infrações.

Ao que o Direito Processual Penal denomina conexão ou continência deu-se no âmbito da Procuradoria Geral do Estado a tradução de condutas interdependentes, a exigir unicidade de processo e julgamento. Nesse sentido o Parecer PA nº 19/07:

PROCESSO DISCIPLINAR. SUPERINTENDENTE DE AUTARQUIA. COMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO E DECISÃO. Ausência de subordinação hierárquica entre Superintendente de Autarquia e Administração Pública. Sujeição à controle externo: art. 32, CE, e interno: art. 18, Decreto-Lei Complementar nº 7, de 06/11/1969. Superintendente de Autarquia é cargo em comissão: art. 10, Decreto-Lei Complementar nº 7, de 1969. Sujeição ao regime jurídico instituído pela Lei nº 10.261, de 28/10/1968. Em razão do cargo, competências estabelecidas nos artigos 260 e 274 serão exercidas pelo Governador: art. 47, I, II, VII, CE, c.c. o art. 260, inciso I, Lei nº 10.261/68. Envolvimento, em tese, de outros servidores autárquicos. Condutas interdependentes. Unicidade de processo e de julgamento. Competência do Superintendente em relação aos demais servidores deslocada para o Governador. Vício de competência. Possibilidade de convalidação: art. 11, Lei nº 10.177, de 1998. Exoneração precedente: anotação no prontuário. Precedentes: Pareceres PA-3 nº 126/93, PA-3 nº 275/2001 e PA-3 nº 405/1985.

O rito a adotar será o da Lei Estadual nº 10.261/68, pois se assim não for haverá cerceamento de defesa para o estatutário, não havendo, por outro lado, qualquer prejuízo para o celetista; pelo contrário, para este o processamento conjunto, atende ao princípio da aplicação da norma mais

favorável³³, na medida em que o Estatuto do Servidor Público prevê mais atos de defesa (interrogatório) e obrigatoriedade de defesa técnica.

5. Penas cabíveis

A Consolidação das Leis do Trabalho não prevê um sistema disciplinar sistematizado, a exemplo do que faz o Estatuto dos Servidores Públicos. Não há um elenco de deveres, proibições, penalidades cabíveis em caso de infração disciplinar, critérios de aplicação de penalidade etc.

O que existe é a previsão de uma série de situações que permitem ao empregador rescindir o contrato de trabalho por justa causa, consoante rol que se encontra no artigo 482, da CLT. Este rol, leciona Sérgio Pinto Martins, é taxativo. Mesmo hipóteses não previstas expressamente no art. 482, encontram nele tipificação, a exemplo do ato faltoso a que se refere o art. 158, par. único, da CLT,³⁴ que implica indisciplina ou insubordinação prevista no art. 482, inc. “h”.³⁵

Os limites deste trabalho não permitem a análise de todas as alíneas do art. 482, da CLT, mas é certo que, uma vez verificado ato faltoso do empregado que possa ser enquadrado em alguma das hipóteses de justa causa, a consequência inexorável não é a rescisão do contrato de trabalho, como leciona Edmir Netto de Araújo:

A CLT alinha, em seu art. 482, casos que constituem *justa causa* para rescisão unilateral do contrato de trabalho pelo empregador, ou seja: despedida *justa*. Isto não quer dizer, entretanto, que ocorrendo essas faltas, *deva* o empregador *demitir*, sempre, o empregado. Poderá, e até

33 Segundo Viviane Patrícia Scucuglia Litholdo, dentre os princípios próprios do Direito do Trabalho está o da proteção, com três subdivisões: *in dubio pro operario*, norma mais favorável e condições mais benéfica. O da norma mais favorável “declara que quando houver diversas normas que regem uma mesma circunstância, será preciso escolher uma delas, ou seja, a que mais beneficie o trabalhador” (Os princípios de Direito do Trabalho: Diretrizes para uma decisão justa e dinâmica, Editora LTr, 2013, p. 79/80).

34 Art. 158 - Cabe aos empregados: I - observar as normas de segurança e medicina do trabalho, inclusive as instruções de que trata o item II do artigo anterior; II - colaborar com a empresa na aplicação dos dispositivos deste Capítulo. Parágrafo único - Constitui ato faltoso do empregado a recusa injustificada: a) à observância das instruções expedidas pelo empregador na forma do item II do artigo anterior; b) ao uso dos equipamentos de proteção individual fornecidos pela empresa.

35 *Manual da Justa Causa*, Editora Atlas, 5. ed., p. 10.

mesmo deverá, aplicar penalidades mais leves, quando for o caso, uma vez que o poder disciplinar, também para a CLT, deve ser *dosado*, e utilizado buscando-se a *correspondência à gravidade da falta praticada*, precipitando-se a rescisão brusca somente nos casos mais graves, levando-se em conta os antecedentes, a eventual reincidência e a verdadeira intenção do empregado. A não ser que, obviamente, o ilícito praticado determine desde logo a incompatibilidade do empregado em relação ao empregador³⁶

Assim também entende a doutrina especializada em Direito do Trabalho, como se vê da lição de Sergio Pinto Martins:

Deve haver proporcionalidade entre o ato faltoso e a punição. O poder de aplicar penalidades ao empregado é decorrente do poder de direção ou mais especificamente do poder disciplinar do empregador. Esse poder admite que o empregado seja advertido verbalmente, por escrito, suspenso e dispensado. (...) O empregador, porém, não poderá usar arbitrária ou abusivamente o poder que lhe é conferido. Deve, assim, o empregador punir as faltas mais leves com penas mais brandas, e as faltas mais graves com penas mais severas. O despedimento deve ficar reservado para a última falta ou para a falta mais grave.³⁷

No mesmo sentido é a jurisprudência dos Tribunais Trabalhistas, a exemplo do Recurso Ordinário em processo sumaríssimo TRT/SP Nº 0169300-82.2010.5.02.0242, assim ementando:

DISPENSA POR JUSTA CAUSA. DESIDIA. ATO ISOLADO. CARACTERIZAÇÃO. A desídia, regra geral, exige a evidência de um comportamento repetido e habitual do trabalhador, merecedor do exercício pedagógico do poder disciplinar pelo empregador, mediante a aplicação gradativa de penalidades a permitir que o empregado se adeque às exigências da sua condição de subordinado. Nada impede, porém, que a conduta desidiosa seja concentrada num único ato revestido de excepcional gravidade. O ato de recusa ao trabalho sem justificativa aceitável praticado pelo empregado, implica o descumprimento da principal obrigação do contrato de trabalho, mostrando-se de gravi-

36 *O ilícito administrativo e seu processo*. Editora RT, 1994, p. 102/103.

37 *Direito do Trabalho*. Editora Atlas, 24. ed., p. 351

dade suficiente a motivar a penalidade máxima, independentemente de gradação. Recurso a que se nega provimento.

A gravidade da falta, suas consequências, a necessidade (e possibilidade) de correção do empregado, seus antecedentes funcionais,³⁸ tempo de serviço e outros demais elementos é que ditarão a pena a ser aplicada: rescisão do contrato de trabalho, suspensão ou advertência, cujas consequências serão tratadas a seguir.

5.1. Rescisão do contrato de trabalho

A rescisão do contrato de trabalho por justa causa traz consequências de natureza meramente patrimonial, não tendo o empregado direito ao aviso prévio, férias proporcionais, 13º salário, saque do FGTS (salvo hipótese autorizativa superveniente) e seguro-desemprego. Tem direito a saldo de salário e férias vencidas, se o caso.³⁹

A Consolidação das Leis do Trabalho não prevê inabilitação para obter outro emprego, após rescisão por justa causa, como faz o Estatuto dos Servidores Públicos em seu artigo 307, parágrafo único.⁴⁰ É natural que assim seja, pois o regime contratual foi concebido para o empregador que “*assume os riscos da atividade econômica*”⁴¹, e não para a tutela da função e do interesse público. Ora, uma das finalidades da atividade econômica é a “*busca do pleno emprego*”⁴², e não é com

38 “Justa causa. Desídia. O histórico profissional do empregado deve ser considerado na análise da falta grave motivadora da justa causa para efeito de aplicação da medida disciplinar. Pena excessiva, recurso ao qual se dá provimento”. (Ementa do acórdão proferido no processo nº 02688.2005.031.02.00-2, TRT/SP)

39 Cf. MARTINS, Manual cit, p. 23.

40 Assim redigido: A demissão e a demissão a bem do serviço público acarretam a incompatibilidade para nova investidura em cargo, função ou emprego público, pelo prazo de 5 (cinco) e 10 (dez) anos, respectivamente. (NR)

41 Nos termos do art. 2º, CLT, “Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.”

42 Constituição Federal, art. 170, inc. VII: Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VIII - busca do pleno emprego.

segregação do empregado do mercado de trabalho⁴³ por 5 (cinco) ou 10 (dez) anos que se vai atingir o desiderato constitucional.

São, outrossim, proibidas quaisquer anotações desabonadoras em carteira de trabalho, ante a revogação expressa do art. 32, § 3º, CLT, pelo Decreto-Lei nº 229/67.

5.2. Suspensão por até 30 dias

O art. 474, da CLT, dispõe que “a suspensão do empregado por mais de 30 (trinta) dias consecutivos importa na rescisão injusta do contrato de trabalho”. Segundo Mauricio Godinho Delgado, “a figura da suspensão disciplinar está expressamente mencionada na CLT (art. 474), não se confundindo com a suspensão para propositura de ação ou inquérito (arts. 493/494 e 652, “b”, CLT)”,⁴⁴ tendo esta última caráter preventivo.

A pena de suspensão implica o afastamento compulsório do empregado de seu local de trabalho, tendo como consequência a perda da remuneração dos dias não trabalhados.

Pena de suspensão não pode ser convertida em multa, em razão do disposto no art. 462, *caput*, da CLT, segundo o qual “ao empregador é vedado efetuar qualquer desconto nos salários do empregado, salvo quando este resultar de adiantamento, de dispositivos de lei ou de contrato coletivo”.

5.3. Advertência

A pena de advertência resulta de construção pretoriana e doutrinária, tendo “origem na normatividade autônoma, em especial nos costumes trabalhistas”.⁴⁵ Embora seja considerada pena, e não resulte

43 Aqui valendo a lembrança de que não se pode olvidar a política pública de âmbito nacional intitulada “Começar de novo”, que “visa à sensibilização de órgãos públicos e da sociedade civil para que forneçam postos de trabalho e cursos de capacitação profissional para presos e egressos do sistema carcerário. O objetivo do programa é promover a cidadania e conseqüentemente reduzir a reincidência de crimes”. (<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-comecar-de-novo>, acesso em: 07.11.16).

44 *Curso de Direito de Trabalho*. Editora LTr, 15. ed., p. 1.205/1.206.

45 *Idem*, p. 765

de previsão legal, ela “amplia a gradação de penalidades”,⁴⁶ sendo aceita em razão do princípio da aplicabilidade da norma mais favorável.

Quanto mais espécies de pena houver, mais distante ficará a rescisão, ante a existência de maior número de possibilidades para a gradação do exercício do poder disciplinar, a ensejar maior número de oportunidades para que o empregado adéque seu comportamento aos parâmetros exigidos pelo empregador.

Toda pena tem, para além do caráter pedagógico, caráter retributivo. Nas penas anteriormente vistas, o empregado sofre consequência jurídica que lhe impacta sobremodo a vida. Em caso de rescisão, perde o emprego e entra na longa fila de desempregados, sem qualquer verba rescisória ou seguro-desemprego; sendo suspenso fica sem receber salário, meio de sustento ordinário da imensa massa de brasileiros, por determinado período de tempo.

A advertência, porém, não traz qualquer limitação ou restrição a direito ou obrigação contratual. Advertir é “observar com palavras”, “notar”, “atentar”, “fazer que repare em”, nas definições do Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. De tal modo, a advertência trabalhista é reveladora de que *i*) o empregador está realmente atento ao cotidiano da realização do trabalho, fiscalizando-o devidamente; *ii*) em razão desta observação o empregado deve ser rapidamente lembrado de seus deveres contratuais, para que também rapidamente adéque seu proceder.

Em razão das peculiares e finalidades da pena de advertência a Procuradoria Administrativa entendeu que as Autarquias podem aplicá-la sem necessidade de remessa dos autos à Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, o que fez por meio do Parecer PA nº 117/14, cuja ementa segue transcrita:

SPREV. PROCEDIMENTO PARA APLICAÇÃO DE PENA DE ADVERTÊNCIA A SEUS EMPREGADOS, SUBMETIDOS AO REGIME CELETISTA, NOS TERMOS DA LC 1.010/2007. INTERPRETAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL nº 1.183/2012, QUE FIXA AS ATRIBUIÇÕES DA PROCURADORIA DE PROCEDIMENTOS

⁴⁶ *Ibidem*, p. 766

DISCIPLINARES. Cabe à SPPREV realizar procedimento disciplinar em face de seus empregados celetistas, para aplicação da pena de advertência. Situação que não macula a Lei Complementar Estadual nº 1.183/2012. Os demais procedimentos punitivos devem ser realizados pela Procuradoria de Procedimentos Disciplinares.

Esse entendimento nem por sombra diminui as garantias do empregado, ou limita as atribuições da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares. Cuida-se aqui de delimitar os contornos do que se entende e do que se exige em termos de devido processo legal, em atenção ao relevo da matéria a ser decidida e à eficiência que deve governar a atuação da Administração Pública.

Superada a “verdade sabida”,⁴⁷ qualquer advertência deverá ser aplicada mediante contraditório simplificado, na própria Autarquia. Voltando ao exemplo do motorista do Superintendente, que se atrasou em 4 oportunidades, e que por isso bem merece uma advertência, não há sentido algum em remeter a questão para a Procuradoria de Procedimentos, dando início ao funcionamento de uma imensa e custosa engrenagem, cujo resultado não tem sequer potencial para atingir a esfera jurídica do infrator.

Com efeito, a pena de advertência tem caráter meramente pedagógico, dela não resultando qualquer diminuição ou interrupção do recebimento de vencimentos ou outras vantagens funcionais. Assim é que o entendimento, antes de limitar as atribuições da Procuradoria de

47 ADVERTÊNCIA POR ESCRITO APLICADA A SERVIDOR CELETISTA PELO CRITÉRIO DA VERDADE SABIDA. INOBSERVÂNCIA DO DIREITO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NULIDADE. (...) a aplicação de penalidades aos servidores, mesmo regidos pela CLT, deve ser precedida de procedimento investigativo (sindicância/processo administrativo), para que haja a devida observância aos princípios do contraditório e ampla defesa, insculpidos na Carta Magna (art.5º, LV, da CF). Logo, é nula a penalidade de advertência por escrito aplicada ao autor, através de comunicação da suposta insubordinação por este cometida por sua chefia direta, mediante constatação, pela própria Chefia ou Gerência, dos fatos que a justificariam. Descabido o alegado embasamento no seu regulamento interno, que em tudo se assemelha ao instituto da Verdade Sabida, que se conceitua como o conhecimento pessoal e direto da falta pela autoridade competente com vistas a aplicar a pena, e que não foi recepcionado pela atual Constituição Federal, por ser claramente afrontoso ao art.5º, LV de seu texto. Nulidade do ato punitivo que se declara. (Ementa parcial de acórdão proferido no Recurso Ordinário nº 00005722620115020054, do TRT/SP).

Procedimentos Disciplinares, aumenta sua capacidade para dar resposta às questões de muito maior envergadura.

Bem de ver que o entendimento da Procuradoria Administrativa não obsta que a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares recomende a pena de advertência quando reputar que esta é a pena mais adequada para os casos que lhe são submetidos.

6. Prazo para aplicação da pena

Ocorrido no mundo fenomênico um fato que possa ser considerado ilícito é necessário que providências sejam adotadas para reprimi-lo, fazendo incidir sobre o culpado a resposta que o ordenamento jurídico prevê. Deve-se, portanto, promover a responsabilização do infrator.

A infração ocorre e a vida segue seu curso. Passam-se dias, meses, por vezes anos; servidores pedem exoneração, mudam de cidade, órgãos são extintos e, por vezes, as providências tendentes à responsabilização ainda não foram concluídas.

Tais providências, como visto, não podem ser dissociadas da ideia de *processualidade*, que em sede disciplinar manifesta-se em duas etapas bem marcantes:

i) fase inquisitiva, no âmbito dos órgãos e entidades em que verificado o ilícito. Trata-se da Apuração Preliminar, procedimento inquisitivo (sem contraditório) e sem *acusação*, com o objetivo de reunir provas da materialidade e indício de autoria, de sorte a possibilitar que se avance para a

ii) fase contraditória, que se processa na Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, com a finalidade de possibilitar o julgamento do infrator, impondo-lhe, mediante o devido processo legal, uma sanção disciplinar ou absolvendo-o da acusação que lhe é dirigida.

Processo é relação jurídica que naturalmente se protraí no tempo. É relação jurídica dinâmica, ao contrário da relação jurídica de direito material que nele se discute, esta sim estática, imutável e sempre ocorrida em momento identificável, ainda que, aproximadamente, do passado. Processo é algo que está se desenvolvendo no presente, e que pende

de solução a depender da prática de atos futuros, sem data certa para ocorrer.

Ao se determinar a citação não é possível saber se o acusado será encontrado em seu endereço, se mudou de endereço, ou ainda, caso seja encontrado, se recusará o recebimento do documento que lhe é endereçado. Citado poderá ou não oferecer defesa; oferecendo, poderá solicitar a produção de uma série de provas que dilatam o curso da instrução, ou deixar de requerer provas, abreviando a instrução, e assim por diante. Ou seja, instaurado o processo há um caminho, inçado de incertezas, a percorrer até que se atinja a decisão final.

Por outro lado, não podem os interessados permanecer eternamente vivendo em estado de incerteza. Em algum momento a estabilidade das relações jurídicas reclama que o litígio tenha fim.⁴⁸ Uma das formas de atingir a estabilidade é pela prescrição, entendida como a extinção da pretensão em que se fundamenta a demanda. Tratando-se de relação disciplinar a prescrição atingiria a pretensão punitiva.

Prescrição é matéria de lei, e dela não cuida a CLT no que diz com a aplicação de penalidade a empregado que tenha cometido transgressões disciplinares. Não havendo prazo estabelecido em lei, vigora no Direito do Trabalho o *princípio da imediatidade, imediação ou atualidade*, segundo o qual o empregador deve punir a falta assim que dela tomar conhecimento, sob pena de que se configure o *perdão tácito*. Conhecida a falta, o empregador deve aplicar a penalidade sem delongas. “Uma falta conhecida e não punida é uma falta perdoada”.⁴⁹

É bom registrar que imediatidade não se confunde com instantaneidade. Na lição de Domingos Sávio Zainaghi

“... pode-se afirmar que a inércia do empregador diante da falta, cometida faz pressupor tenha o mesmo perdoado. Não prejudica a imediatidade o buscar o empregador a apuração dos fatos para, só depois

48 “É assim em face do *princípio da segurança jurídica*, que não se coaduna com a instabilidade das posições jurídicas”. (MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Sancionador – As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*, Editora Malheiros, 2007, p. 251)

49 NACIMENTO, Amauri Mascaro, *Curso de Direito do Trabalho*, Editora Saraiva, 1998, p. 571.

de absoluta certeza, dispensar o empregado por justa causa. Com isto quer-se dizer que a falta cometida deve ser imediatamente punida, e não instantaneamente, ou seja, no exato instante em que o empregador toma conhecimento do fato”.⁵⁰

Para além de punição imediata não se confundir com punição instantânea (o que, em qualquer espécie de organização, pode levar a decisões precipitadas), é de se considerar que a atuação válida da Administração Pública, acentuadamente em tema sancionatório, deve respeitar, repita-se, uma processualidade que lhe é peculiar.

Por outro lado, tratando de Administração Pública, é simplesmente inconcebível a existência de perdão tácito, tendo em vista a indisponibilidade do interesse público, que encontra tutela inclusive no Direito Penal por intermédio da tipificação do crime de condescendência criminosa no Código Penal.⁵¹

Daí porque, em se tratando de servidor celetista, não é de se cogitar de imediatidade, tal qual aplicada nas relações privadas, e menos ainda em perdão tácito. Na Administração Pública o que orienta a aplicação de penalidade a servidores trabalhistas é o prazo razoável, consoante o Parecer PA nº 183/06:

EMENTA: FUNDAÇÃO. SERVIDOR CELETISTA. PROCESSO DISCIPLINAR. PRAZO PRESCRICIONAL. Inaplicabilidade da legislação estatutária ao servidor celetista. Precedentes: pareceres PA-3 nº 172/90 e 245/99. Necessidade, no entanto, de observância das garantias do devido processo legal no processo disciplinar do celetista (CF, art. 5º, LIV e LV; precedente: PA-3 nº 438/90). Lacuna na legislação trabalhista, sobre o prazo prescricional para exercício do *ius puniendi* do empregador. Aplicação do critério jurisprudencial da razoabilidade, levando em conta as peculiaridades da entidade empregadora. Precedente: Parecer PA-3 nº 227/2003. Inaplicabilidade da figura do perdão tácito, por não subsistir diante do princípio da indisponibilidade do interesse público.

50 *A justa causa no Direito do Trabalho*. Malheiros, 2. ed., p. 32.

51 Art. 320 - Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente: Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

Nesse sentido também entende o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, como se vê da ementa do acórdão proferido no julgamento do Recurso Ordinário no processo nº 0002215-80.2011.5.02.0066:

Justa causa. Sindicância. Duração. Princípio da imediatidade. Procedimento administrativo utilizado para apuração de faltas cometidas por empregados públicos. Necessidade de investigação completa sobre os fatos narrados pelos envolvidos, o que, todavia, não acontece do dia para a noite, demanda tempo até para evitar conclusões precipitadas e, por consequência, injustiças. O tempo gasto na apuração até a conclusão final, na hipótese, foi razoável considerando a complexidade do caso. Perdão tácito não configurado. Recurso da ré a que se dá provimento para julgar improcedente o pedido.

Mas o que é prazo razoável?

Doutrinadores de nomeada afirmam que “embora seja quase impossível delinear teórica e abstratamente o que deve ser entendido por ‘duração razoável do processo’, não há grande dificuldade em se identificar o descumprimento dessa regra diante de casos concretos”.⁵²

Nada obstante, algumas considerações podem ser feitas partindo-se da comparação com a prescrição tal qual regulamentada para as infrações dos servidores estatutários. Para os servidores estatutários a prescrição está regulamentada no art. 261, da Lei Estadual nº 10.261/68, do qual se extraem, para o que nos interessa neste artigo: i) a prescrição tem termo inicial bem definido – a data em que praticada a falta,⁵³ ou, por outras palavras, a data do fato, não importa quando chegue ele ao conhecimento da autoridade competente; ii) termo final certo e imutável (podendo ser deslocado para o futuro em casos de interrupção ou suspensão).⁵⁴

52 FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*, 3. ed., Malheiros, p. 64.

53 Artigo 261 - Extingue -se a punibilidade pela prescrição: (...) § 1º - A prescrição começa a correr: 1 - do dia em que a falta for cometida.

54 A portaria interrompe a prescrição (art. 261, § 2º, Lei nº 10.261/68); o sobrestamento do processo previsto no art. 250, § 3º, Lei 10.261/68, a suspende, nos termos do art. 261, § 4º, “1”, da mesma lei.

Tratando-se de celetista, não há termo inicial ou final definido.

Com efeito, a data em que praticada a falta (ou data do fato, por outras palavras)⁵⁵ é algo bem diverso da data do conhecimento da falta a que se refere a doutrina trabalhista. Bem de ver que antes da Lei Complementar nº 942/03 o Estatuto também previa como termo inicial da prescrição a data do conhecimento da falta,⁵⁶ e o entendimento então existente pode ser conhecido através do seguinte excerto, extraído do Parecer nº PA 311/95.

(...)

Para tanto, parece-me fundamental estabelecer-se distinção nítida entre o momento em que a autoridade toma conhecimento de fatos, do momento em que a autoridade toma conhecimento da falta. Este último é o que importa à contagem do prazo prescricional do artigo 261, parágrafo único da Lei nº 10.261/68.

No mais das vezes, a falta administrativa não se apresenta num primeiro momento de forma incontestada para o administrador. Inicialmente, em geral, o que se tem, é só notícia de fato ocorrido. Essa notícia, não raro, é incompleta, imprecisa. Assim, a autoridade determina a apuração prévia do noticiado, de sua veracidade, de seu alcance, a busca da comprovação documental.

Para essa elucidação necessária, de fatos narrados como notícia, a autoridade administrativa determina que se instaure uma sindicância preliminar⁵⁷ (art. 270, parágrafo único e art. 274, I da Lei nº 10.261/68). Saliente-se que quando se determina a instauração desse tipo de sindicância, é porque não se tem conhecimento da falta, mas apenas de

55 Vale aqui lembrar o que dispõe o art. 4º, do Código Penal acerca do tempo do crime: “Art. 4º - Considera-se praticado o crime no momento da ação ou omissão, ainda que outro seja o momento do resultado”.

56 Consoante redação original do parágrafo único, do artigo 261, da Lei Estadual nº 10.261/68, “o prazo de prescrição inicia-se no dia em que a autoridade tomar conhecimento da existência da falta e interrompe-se pela abertura de sindicância ou, quando for o caso, pela instauração do processo administrativo”.

57 Atual Apuração Preliminar, prevista no art. 264, da Lei nº 10.261/68, segundo o qual: “A autoridade que, por qualquer meio, tiver conhecimento de irregularidade praticada por servidor é obrigada a adotar providências visando à sua imediata apuração, sem prejuízo das medidas urgentes que o caso exigir”.

fatos. Portanto, dessa instauração não se pode contar o início do prazo prescricional porque o requisito legal do ‘conhecimento da falta’ ainda não está presente.

(...)

Idêntico entendimento pode ser adotado para o regime da CLT, inserindo-se no prazo razoável as providências preliminares para a coleta de provas da materialidade e indícios de autoria do ato tido como infração. É dizer, não basta que o Administrador tome conhecimento de determinado fato, sendo necessário que reúna elementos de convicção suficientes acerca da natureza ilícita daquele fato, o que faz através da Apuração Preliminar.

Se os elementos de convicção apontarem para um ilícito, tendo sido identificado seu autor, passa-se então à segunda fase da responsabilização, a fase contraditória. Esta transição não interrompe a contagem do prazo razoável, a exemplo do que ocorre com a interrupção da prescrição prevista no Estatuto dos Servidores com a portaria de instauração. Ainda assim, a responsabilização em duas etapas, por agregar maior proteção ao empregado, não pode em hipótese alguma ser considerada medida burocrática de procrastinação.

O devido processo a ser instaurado é sujeito a toda ordem de obstáculos, e muito embora haja prazo para a prática dos atos nele previstos, os imprevistos da tramitação obstam por completo a fixação de data para seu término, de modo que o prazo razoável, ao contrário da prescrição, é elástico, variando de um caso para outro.

Em acórdão proferido no julgamento do Recurso Ordinário no processo nº 0002052-47.2014.5.02.0373, do TRT/SP, colhe-se o seguinte excerto:

(...) Vale lembrar que nem tudo é muito simples de se conseguir no serviço público. Mudar um papel de uma mesa para a outra ao lado pode demorar horas, quiçá dias. O que dizer então sobre o andamento de um processo administrativo disciplinar... A burocracia ainda reina absoluta dentro dos órgãos públicos, principalmente na administração pública direta, como é o caso. Some-se a isso o fato de que no mesmo processo administrativo disciplinar foram investigados sete empregados. Logo, diante do contexto do caso concreto, o prazo de um ano é razoável

para que o MUNICÍPIO apurasse os fatos e tomasse a decisão sobre o destino profissional dos empregados envolvidos. Certo também que as prorrogações de prazo foram fundamentadas e autorizadas pela autoridade competente, como determina o art. 182 da Lei Complementar 82/2011. (...)

7. Considerações finais

A Procuradoria de Procedimentos Disciplinares ainda não assumiu integralmente os processos disciplinares das Autarquias. Sua estrutura organizacional se completará com a edição do Decreto previsto no art. 18, da Lei Complementar nº 1.183/12 que, certamente, permitirá uma ampliação de recursos humanos e materiais para a completa execução do serviço.

Importante deixar consignado que a Lei Complementar nº 1.183/12 trouxe sensível acréscimo de atribuições para a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, ao atribuir o processo disciplinar dos empregados Autárquicos, ampliando em mais de 30.000 a clientela potencial, engrandecendo, sobremaneira, o importante papel da Procuradoria Geral do Estado neste cenário.

Mais ainda, as novas atribuições vieram com um colorido especial: a aplicação de um regime jurídico pouco estudado no âmbito disciplinar, com uma lógica diversa daquela que preside o regime estatutário. Como se viu ao longo deste artigo, já há muitos – e bons – entendimentos consolidados no âmbito da Procuradoria Geral do Estado sobre a aplicação da CLT.

Ao serem estudados os assuntos da Administração Pública estadual não se pode perder de vista o gigantismo de sua organização. Apenas a título de comparação, as duas empresas que mais empregam no Brasil são a Empresa de Correios e Telégrafos, com 107.999 empregados, e a Odebrecht, com 92.128 empregados,⁵⁸ números muito inferiores aos

58 Dados de 2014, disponíveis em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/as-10-empresas-que-mais-empregam-no-brasil/>, acesso em: 22.05.17. O maior empregador do mundo, segundo a revista Forbes, é o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, com 3,2 milhões de empregados (<http://www.forbes.com.br/listas/2015/06/10-empresas-que-mais-empregam-no-mundo/#foto1>, acesso em: 22.05.17).

mais de 600.000 servidores do Estado de São Paulo, de modo que o prazo razoável não pode ser identicamente considerado para realidades tão diferentes.

Ainda assim devem ser estudadas e implementadas práticas que reduzam a burocracia na tramitação dos processos, inclusive, evitando dualidade de trabalho que sobrecarrega desnecessariamente órgãos, notadamente da Procuradoria Geral do Estado.

Com efeito, um dos mecanismos de concretização do prazo razoável é, na lição de Odete Medauar, a “redução do número de instâncias administrativas na tramitação”⁵⁹, e nesse sentido a Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral editou a Portaria nº 02, de 13 de abril de 2017, que “dispõe sobre a manifestação dos Procuradores do Estado das Consultorias Jurídicas em processos disciplinares punitivos relatados pela Procuradoria de Procedimentos Disciplinares”, racionalizando a atuação da Procuradoria Geral do Estado em prol de uma tramitação mais célere dos processos disciplinares.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. Editora Revista dos Tribunais, 1994.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. Editora Saraiva, 5 ed., 2010.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e Processo. Influência do direito material sobre o processo*. Editora Malheiros, 6 ed., 2011.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito de Trabalho*. Editora LTr, 15 ed., 2016.

FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. Editora Malheiros, 3 ed., 2012.

FILHO, Fernando da Costa Tourinho. *Processo Penal*. 2º Vol. Editora Saraiva, 35 ed., 2013.

⁵⁹ “O princípio da razoável duração do processo administrativo”, *in*: Atuais Rumos do processo administrativo, Editora RT, 2010, p. 103.

FILHO, Vicente Greco. *Manual de Processo Penal*. Editora Saraiva, 10 ed., 2013.

JUNIOR, José Cretella. *Prática de Processo Administrativo*. Editora Revista dos Tribunais, 8 ed., 2011.

LITHOLDO, Viviane Patrícia Scucuglia, *Os princípios de Direito do Trabalho: Diretrizes para uma decisão justa e dinâmica*. Editora LTr, 2013.

MARTINS, Sergio Pinto. *Comentários às Súmulas do TST*. Editora Atlas, 15 ed., 2015.

_____. *Direito do Trabalho*, Editora Atlas, 24 ed., 2007.

_____. *Manual da Justa Causa*. Editora Atlas, 5 ed., 2013.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. Editora RT, 2 ed., 2008.

MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. Org. *Atuais Rumos do processo administrativo*. Editora RT, 2010.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Sancionador – As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. Editora Malheiros, 2007.

NACIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. Editora Saraiva, 1998.

TUCCI, Rogério Lauria. *Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro*. Editora RT, 4 ed., 2011.

ZAINAGHI, Domingos Sávio. *A justa causa no Direito do Trabalho*. Editora Malheiros, 2 ed., 2001.