

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM REDE NACIONAL**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: PROPOSTA DE FLUXO
PROCESSUAL NO ÂMBITO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA
E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO DO SUL**

JOÃO BATISTA DE MORAIS

**DOURADOS-MS
2018**

JOÃO BATISTA DE MORAIS

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: PROPOSTA DE FLUXO
PROCESSUAL NO ÂMBITO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA
E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO DO SUL**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP - realizado na Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo

**DOURADOS-MS
2018**

FICHA CATALOGRÁFICA

Documento formal, autorizando reprodução deste relatório para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade Federal da Grande Dourados. O autor reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte deste trabalho pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.



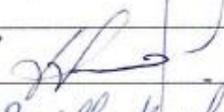
ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR JOÃO BATISTA DE MORAIS, ALUNO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA".

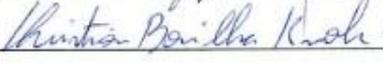
Aos vinte e um dias do mês de maio de dois mil e dezoito, às 15 horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada "PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: AUSÊNCIA DO RITO LEGAL E IMPLANTAÇÃO DE FLUXO PROCESSUAL NO ÂMBITO DO IFMS" apresentada pelo mestrando João Batista de Moraes, do Programa de Pós-Graduação em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo/UFGD (presidente/orientador), Prof.^a Dr.^a Erlaine Binotto/UFGD (membro titular - interno), Prof. Dr. Luiz Simão Staszczak/IFMS (membro titular - externo) e pelo Sr. Christian Bonilha Knoch/IFMS (membro técnico). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer ao candidato e aos integrantes da Banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após o candidato ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido o candidato considerado aprovado, fazendo jus ao título de MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados, 21 de maio de 2018.

Prof. Dr. Alfa Oumar Diallo 

Prof.^a Dr.^a Erlaine Binotto 

Prof. Dr. Luiz Simão Staszczak 

Sr. Christian Bonilha Knoch 

ATA HOMOLOGADA EM: / / , PELA PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA / UFGD.

Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa
Assinatura e Carimbo

De Moraes, João Batista

Processo Administrativo Disciplinar: proposta de fluxo processual no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul/ João Batista de Moraes. DOURADOS-MS, 2018.
252 Fl. :il

Orientador: Alfa Oumar Diallo.

Dissertação (Mestrado - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) Universidade Federal da Grande Dourados, 2018.

1. Processos Disciplinares. 2. Membros de comissão. 3. Rito Processual. 4. Implantação de fluxo processual. I. UFGD. Faculdade de Administração Ciências Contábeis e Economia. II. Título.

Dedico este trabalho a Deus, o meu sustentáculo maior e a minha esposa, Milaine, que, em dias de luta, sempre foi o meu porto seguro e nessa caminhada teve uma participação preponderante para que eu conseguisse chegar ao final dela.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que é o meu centro e alvo diário de vida. Sem Ele nada sou, nada posso e nada consigo. A Ele toda honra, glória e louvor.

A minha esposa, que com todo carinho, dedicação, afeto, compreensão e apoio fez com que mais essa etapa da minha vida fosse concluída. Sem ela também não sou nada.

Aos meus pais, que mesmo distantes inculcaram em mim princípios que hoje os tenho como filosofia de vida e fizeram com que essa caminhada fosse possível e real.

Aos meus irmãos, em especial o Glauco, que além de irmão sempre foi um grande amigo, parceiro e companheiro e que, embora também distante, sempre me deu o apoio imprescindível para superar os obstáculos que me foram postos.

A minha filha, que, mesmo sendo uma criança, desde o seu nascimento, ajudou a formar boa parte do meu caráter e do homem que sou hoje.

Aos meus chefes, Matheus Castro e Luiz Simão, os quais sempre foram, além de superiores hierárquicos, grandes amigos com os quais pude aprender grande parte do que tenho em minha personalidade, tanto profissional como pessoalmente.

A minha equipe de trabalho do IFMS *Campus* Naviraí, com a qual sempre pude contar e que sempre compreenderam que nessa caminhada não pude me fazer presente em todos os momentos de dificuldade. Sem a ajuda deles, com certeza, ter chegado ao fim dessa caminhada não seria possível.

Ao meu orientador, Prof. Alfa Oumar Diallo, por toda compreensão, paciência e auxílio para que fosse possível a conclusão desse curso.

E à Universidade Federal da Grande Dourados, pela oportunidade e acolhimento no sentido de viabilizar a minha formação pessoal e profissional.

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil vigente destina o Capítulo VII do seu texto para tratar da Administração Pública no País. No art. 39, *caput*, há a previsão de que os agentes admitidos no Serviço Público se submetam a um regime jurídico único. No âmbito federal, esse regime é instituído pela Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Com base nessa Lei, a União empossa seus servidores efetivos, submetendo-os aos seus ditames gerais quanto aos direitos e obrigações. O texto legal estabelece uma série de deveres, obrigações e proibições para as quais as suas transgressões são caracterizadas como ilícitos administrativos. Essas transgressões, quando ocorridas, em tese, deverão ser apuradas por meio de sindicância ou de processo administrativo disciplinar (PAD), nos termos do art. 143, do mesmo diploma normativo. Para tanto, a autoridade que tiver conhecimento de eventual irregularidade deverá instituir uma comissão que ficará incumbida de conduzir o processo e realizar a produção de provas. A Lei 8.112/90 prevê que o processo se desenvolverá por meio das fases de instauração, inquérito administrativo e julgamento. Por intermédio de uma comissão, a investigação e o processo administrativo se desenvolverão, sem que a Lei exija a formação técnica ou jurídica para participar do processo. A comissão de processo administrativo disciplinar deverá conduzir os seus trabalhos pautados pela Lei e pelos princípios de direito, sobretudo aqueles relacionados à matéria processual, como o do devido processual, da segurança jurídica dentre outros. A partir da leitura da Lei 8.112/90 é possível perceber que esta não explica e estabelece como cada fase do processo deverá se desenvolver, a exemplo do Código de Processo Civil e do Código de Processo de Penal. Este trabalho tem como objetivo propor a implantação de um fluxo processual e do mapeamento do Processo administrativo disciplinar no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS). Nesse sentido, na busca de evidenciar a importância de um processo administrativo disciplinar mapeado, foi aplicado um questionário aos servidores do IFMS. Além disso, foi realizada entrevista com a Diretoria Executiva da Reitoria, setor responsável pelo apoio às comissões disciplinares desse Instituto. A partir dos resultados coletados, pode-se afirmar que em âmbito institucional é notória a importância da existência de um manual prático ou de um processo administrativo mapeado. Assim, a partir das evidências teóricas e práticas acerca do rito processual administrativo disciplinar e a sua importância no âmbito do IFMS, esse trabalho apresenta como resultado final o passo a passo do PAD, o desenho do fluxograma deste referido processo e proposta de sua implementação na instituição, como forma de auxiliar as comissões processantes no fluxo que deve ser seguido, apontando eventuais riscos de nulidades que possam comprometer a validade do referido processo.

Palavras-chave: Regime Disciplinar. Processo Administrativo Disciplinar. Rito processual. Fluxo processual. Mapeamento.

ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil in force destines Chapter VII of its text to deal with Public Administration in the Country. In the art. 39, caput, it is expected that agents admitted to the Public Service will be subject to a single legal regime. At the federal level, this regime is instituted by Law 8.112 of December 11, 1990. Based on this Law, the Union empowers its effective servants, subjecting them to their general dictates regarding rights and obligations. The legal text establishes a series of duties, obligations and prohibitions for which its transgressions are characterized as administrative illicit. These transgressions, when they occur in theory, should be determined by means of an investigation or disciplinary administrative proceeding (PAD), pursuant to art. 143, of the same normative document. To this end, the authority which is aware of a possible irregularity should establish a commission which will be responsible for conducting the process and producing evidence. Law 8.112 / 90 provides that the process will be carried out through the phases of initiation, administrative inquiry and trial. Through a commission, the investigation and the administrative process will be carried out, without the Law requiring technical or legal training to participate in the process. The disciplinary administrative proceeding commission should conduct its work based on the Law and the principles of law, especially those related to procedural matters, such as due process, legal certainty, among others. From the reading of Law 8.112 / 90 it is possible to realize that it does not explain and establish how each phase of the process should develop, such as the Code of Civil Procedure and the Code of Criminal Procedure. The purpose of this work is to propose the implementation of a process flow and the mapping of the disciplinary administrative process within the scope of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Mato Grosso do Sul (IFMS). In this sense, in the search to highlight the importance of a disciplinary administrative process mapped, a questionnaire was applied to the IFMS servers. In addition, an interview was held with the Executive Board of the Rectory, responsible for supporting the disciplinary commissions of this Institute. From the collected results, it can be affirmed that in the institutional scope it is notorious the importance of the existence of a practical manual or of a mapped administrative process. Thus, from the theoretical and practical evidences about the procedural administrative rite and its importance in the scope of the IFMS, this work presents, as a final result, the step-by-step of the PAD, the drawing of the flow chart of this referred process and proposal of its implementation in the institution, as a way of assisting processing committees in the flow that must be followed, pointing out possible risks of nullities that could compromise the validity of said process.

Keywords: Disciplinary Regulation. Administrative Disciplinary Process. Rite of proceedings. Mapping.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 – Modelo de processo modelado no Bizagi Modeler.....	52
Figura 2 – Fluxograma do Processo Administrativo Disciplinar.....	76
Quadro 1 – Fluxo do Processo Administrativo Disciplinar (PAD).....	64

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – área de formação dos servidores da pesquisa.....	59
Gráfico 2 – Servidores aptos à condução de processos disciplinares.....	60
Gráfico 3 – grau de importância de um manual prático de PAD.....	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia Geral da União

BPM – *Business Process Management*

BPMN – *Business Process Model and Notation*

CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica

CGU – Controladoria Geral da União

CPB – Código Penal Brasileiro

CPC – Código de Processo Civil

CPP – Código de Processo Penal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

EC – Emenda Constitucional

FIC – Formação Inicial e Continuada

IF – Instituto Federal

IFMS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul

IN – Instrução Normativa

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério do Planejamento

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

REsp – Recurso Especial

RFEPCT – Rede Federal de Educação, Profissional, Científica e Tecnológica

RJU – Regime Jurídico Único

SETEC – Secretaria de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUAP – Sistema Unificado da Administração Pública

UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. Objetivos.....	21
1.1.1. Objetivo geral.....	21
1.1.2. Objetivos específicos	21
1.2. Justificativa	22
2. PROCEDIMENTO METODOLÓGICOS.....	25
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	28
3.1. A formação do Estado e o Direito Administrativo	28
3.1.1. A formação do Estado e o sistema adotado no Brasil	29
3.1.2. O Direito Administrativo.....	32
3.1.3. Princípios	33
3.1.4. Princípios Constitucionais expressos	34
3.1.4.1. Princípio da Legalidade.....	35
3.1.4.2. Princípio da Impessoalidade.....	36
3.1.4.3. Princípio da Moralidade.....	37
3.1.4.4. Princípio da Publicidade.....	38
3.1.4.5. Princípio da Eficiência	39
3.1.4.6. Princípio do devido processo legal.....	40
3.1.4.7. Princípio da segurança jurídica	41
3.1.5. Dos agentes públicos	42
3.1.5.1. O Regime jurídico dos servidores públicos federais	43
3.1.6. Dos poderes da administração.....	44
3.1.6.1. Do Poder Hierárquico.....	45
3.1.6.2. Do Poder Disciplinar	Erro! Indicador não definido.
3.1.7. A discricionariedade, o poder disciplinar e a dosimetria da pena	46
3.1.7.1. Do regime disciplinar dos agentes públicos federais	48
3.1.8. Mapeamento de processos	50
4. CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA - O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO DO SUL.....	53
5. ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	57
5.1. Análise da situação-problema.....	57
5.1.1. Trabalhos relacionados ao tema	62
5.2. Proposta de intervenção	63
5.2.1. Fluxo processual	64
5.2.2. Questões incidentais.....	72

5.2.2.1.	Apresentação de Defesa Prévia	72
5.2.2.2.	Não comparecimento da testemunha intimada em depoimento	72
5.2.2.3.	Depoimento por videoconferência.....	73
5.2.2.4.	Nova perícia.....	74
5.2.2.5.	Surgimento de evidências do envolvimento de mais servidores nos fatos do processo ou de prática de outros ilícitos durante o andamento processual.....	74
5.2.2.6.	Afastamento preventivo.....	75
5.2.2.7.	Outros riscos.....	75
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79
	Apêndice A - Questionário aplicado aos servidores do IFMS.....	86
	Apêndice B – Termo de Assentimento Livre e Esclarecido de Marcelina Teruko Fujii Maschio, Diretora Executiva da Reitoria do IFMS	87
	Apêndice C - Roteiro entrevista com a Diretora Executiva da Reitoria do IFMS.....	88
	Anexo I – Organograma da Reitoria do IFMS	89
	Anexo II – Organograma do <i>Campus</i> Campo Grande.....	89
	Anexo III – Modelo do Organograma do <i>Campus</i> do interior.....	90
	Anexo IV – Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância da AGU ..	91

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública no Brasil percorreu uma longa caminhada até chegar ao atual modelo de organização previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Nesse processo evolutivo, o País passou pelos modelos de Administração patrimonialista, depois pelo burocrático para então chegar ao modelo gerencial, surgido na segunda metade do Século XX, cujo foco, em suma, é o da administração por resultados, buscando a eficiência e a melhoria na prestação dos serviços à Sociedade. (BRASIL,1995).

Como garantia da satisfação do interesse público e também de fazer com que os agentes estatais cumpram os seus deveres, o Estado não só pode como deve fazer o uso do seu poder de coerção, visando a atingir seus fins, sempre subordinado a Lei e preservando os princípios nela incutidos.

Nesse contexto surge o Regime disciplinar dos agentes estatais. Nele, a doutrina de Direito administrativo sustenta que esses agentes devem subordinação direta ao Poder Disciplinar¹ de que dispõe a Administração, que será acionado sempre que um servidor descumpra suas obrigações. O fim a que se destina essa Poder visa a reprimir o mau funcionamento do serviço público. (REZENDE, 2017).

Em âmbito federal, os servidores públicos civis da União, suas autarquias e fundações públicas são regidos pela Lei federal 8.112, de 11 de dezembro de 1990, O Estatuto dos servidores públicos civis da União, suas autarquias e fundações públicas. (BRASIL, 1990).

A parte desse estatuto que será objeto de estudo é a que trata do regime disciplinar, especificamente sobre os processos de apuração de transgressões às proibições e vedações, chamadas pela doutrina de ilícitos administrativos. (DI PIETRO, 2012; CARVALHO, 2014; et. al.).

O art. 143 da Lei 8.112 prevê que a autoridade que tiver conhecimento de irregularidade cometida, em tese, por servidor público federal deverá proceder à imediata apuração, por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurado ao acusado o direito ao contraditório e à ampla defesa. (BRASIL, 1990).

¹ Os poderes da administração serão tratados em capítulo específico deste trabalho.

Para tanto, a mesma Lei preconiza que o processo deverá ser conduzido por uma comissão composta de três servidores estáveis, designados pela autoridade competente que dentre esses membros haverá um presidente, o qual será ocupante de cargo cujo exigência da escolaridade para ocupação seja de mesmo nível ou de nível superior ao do acusado. (BRASIL, 1990).

Di Pietro (2012), ao tratar da responsabilidade administrativa dos agentes federais faz menção ao princípio do contraditório e da ampla defesa, descrito no art. 5º, LV, da CRFB/88, combinado com o do devido processo legal (*due process of Law*), previsto no inciso anterior a este, da magna carta.

Tais princípios balizam a atuação do Estado para qualquer processo, seja ele judicial ou administrativo, conforme se depreende da leitura dos dispositivos constitucionais ora citados. (MELLO, 2002).

Para Mello (2009), a Administração Pública não pode decidir da maneira que julgar mais conveniente. Para sacrificar ou restringir a liberdade ou os bens de outrem é necessário que haja um processo regular (devido processo legal) e somente após este é que ela estaria apta a proferir uma decisão justa.

Guardia (2014, p. 788) tratando dos princípios processuais no direito sancionador aponta para o que ele chama de “zona de penumbra” entre o direito penal e o direito administrativo sancionador. Para o autor “Não raras ocasiões, a intensidade da sanção administrativa é mais acentuada que da penal, sem que a gravidade da reprimenda, contudo, signifique a estruturação de um sistema completo de garantias”.

Prossegue apontando para o fato de que muitas vezes a Administração mitiga as garantias constitucionais, tais como a regra insculpida no art. 5º, XXIX, para o qual não há crime sem lei anterior que o defina ou pena sem prévia cominação legal. (BRASIL, 1988).

Nada obstante as diferenças entre os regimes jurídicos e a técnica processual entre Direito Penal e Direito Administrativo, inegável que ambas as searas devem se compatibilizar com o exercício do contraditório e da ampla defesa, reafirmando-se o núcleo básico presente na Constituição Federal. Cabe ressaltar, porém, situações em que a lei administrativa institui mitigações a princípios, com base em justificações teleologicamente vinculadas aos desígnios ditados à administração pública pela própria Constituição de 1988, em consonância com preceitos como o formalismo moderado, a

oficialidade, a eficiência e a impessoalidade. (GUARDIA, 2014, p. 789)

A doutrina aponta para o fato de que as penalidades oriundas de processos disciplinares não decorrem de um processo legalmente traçado, mas de condutas contrárias ao que determina a legislação, deixando certa margem discricionária ao julgador. (Ob. cit.).

A Lei 8.112 prevê em seu texto uma série de condutas classificadas como ilícitos administrativos, sem a devida definição.

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com **zelo e dedicação** as atribuições do cargo;

II - ser **leal** às instituições a que servir;

[...] *omissis*

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

[...] *omissis*.

IX - manter **conduta compatível com a moralidade administrativa**;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com **urbanidade** as pessoas;

[...] *omissis*. (BRASIL, 1990, grifo nosso).

Vocábulos como “leal”, “zelo”, “dedicação”, “conduta compatível com a moralidade administrativa”, não são definidos de forma que possibilite uma condução processual e interpretação equânime e objetiva a exemplo do que ocorre com o Direito Penal, como observa Di Pietro:

Não há, com relação ao ilícito administrativo, a mesma tipicidade que caracteriza o ilícito penal. A maior parte das infrações não é definida com precisão, limitando-se a lei, em regra, a falar em falta de cumprimento dos deveres, falta de exaço no cumprimento do dever, insubordinação grave, procedimento irregular, incontinência pública; poucas são as infrações definidas, como o abandono de cargo ou os ilícitos que correspondem a crimes ou contravenções. (DI PIETRO, 2014, p. 686).

Acerca do rito processual administrativo, o art. 151, da Lei 8.112 prevê que o processo se desenvolverá em três fases: a instauração, o inquérito administrativo e o julgamento. (BRASIL, 1990).

A partir dessa orientação legal, os procedimentos disciplinares se desenvolvem por impulso oficial regido pelo princípio do informalismo moderado. Para esse princípio, no silêncio da Lei, deve o Administrador adotar as medidas

necessárias a satisfação do interesse do administrado, estabelecendo a forma de proceder. (CARVALHO, 2014).

Para doutrina e jurisprudência, embora os processos administrativos sejam regidos por princípios, citando como exemplo o do informalismo, não significa afirmar que a Administração admita “processo mal-estruturado e pessimamente constituído, em que não se obedece à ordenação e à cronologia dos atos praticados. Assim, imperaria o desleixo”. (GASPARINI, 2003, p. 803)

A partir dessas observações é possível extrair que os processos administrativos, incluindo os disciplinares, carecem de um rigor procedimental, um caminho pré-estabelecido na definição do seu rito, inclusive na fixação da pena, diferentemente do que ocorre com o direito penal.

Nesse sentido, demonstra-se a importância de que os gestores públicos, para atender aos princípios de segurança jurídica, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e todos a eles inerente implementem medidas de melhorias que possam facilitar e padronizar os procedimentos e até mesmo minimizar os riscos na condução dos processos administrativos disciplinares.

Uma ferramenta que conduziria a uma boa prática de gestão seria a do mapeamento de processo, pois um processo mapeado e desenhado auxiliaria as comissões na sua condução, uma vez que para a designação dos membros das comissões processantes não são avaliados critérios quanto ao conhecimento técnico-jurídico do agente condutor.

O mapeamento do processo é uma ferramenta por meio da qual é possível identificar as informações, as partes interessadas, as especializações, os recursos necessários para entender o funcionamento dos procedimentos dentro de uma organização de forma sistematizada. (FERREIRA, 2013).

A partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta (IN) MP/CGU 01, de maio 2016 e do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, o Poder Executivo Federal passou a ter como obrigatoriedade a adoção de medidas visando às melhorias no controle interno, gestão de riscos e política de governança, nos termos do art. 1º, da referida IN.

A referida IN define gestão de riscos, controle interno e governança, no art. 2º, nos seguintes termos:

Art. 2º []

VII – gerenciamento de riscos: processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização;

[...]

V – Controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade[];

[...]

VIII – governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos. (MP/CGU, 2016).

Neste trabalho é apresentada uma proposta de intervenção visando ao mapeamento do Processo Administrativo Disciplinar no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS).

O IFMS é uma Autarquia Federal, criada pela Lei 11.892, de 28 de dezembro de 2008 e, portanto, faz parte do Poder Executivo Federal, nos termos do art. 4º, II, a, do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Como órgão integrante da Administração Pública, essa Instituição se submete aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37, da Constituição de 1988, além das regras até aqui citadas, devendo, assim, buscar atingir essa eficiência por meio de práticas que conduzam a boa gestão. (BRASIL, 1988).

Sobre as políticas de governança, análise e melhorias de processos, dentre outras obrigações previstas na IN supracitada, após investigar na página eletrônica oficial da instituição, diversas medidas de melhorias de gestão vêm sendo tomadas, como o Plano de Desenvolvimento Institucional, os planos de desenvolvimento dos respectivos *campi*, os planos anuais específicos, Plano Diretor de Tecnologia da Informação, além dos comitês de governança, dentre outros. (IFMS, 2017).

Dessa forma, percebe-se que há uma preocupação governamental e da gestão pública no sentido de serem implementadas melhorias em seus processos, sobretudo em procedimentos e gestão de riscos.

A partir da importância do Processo administrativo disciplinar para as instituições públicas, bem como das ferramentas de gestão, dentre elas o mapeamento de processos, é que se desenvolverá esse trabalho.

Cabe destacar que embora haja o processo disciplinar federal instituído aos militares das forças armadas, este não será objeto do presente estudo.

1.1. Objetivos

Nesse tópico serão apresentados o objetivo geral e o objetivo específico do presente trabalho.

1.1.1. Objetivo geral

Este trabalho tem como objetivo geral propor o mapeamento do Processo Administrativo Disciplinar no âmbito do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS).

1.1.2. Objetivos específicos

Para tanto, tem-se por objetivos específicos os seguintes:

- Realizar estudo e analisar da legislação, doutrina e a jurisprudência acerca do Direito administrativo disciplinar;
- Identificar, no âmbito da gestão do IFMS, como se encontra o cenário institucional no que se refere a correição, sobretudo na capacitação dos servidores que atuam em comissões, bem como nos documentos institucionais sobre a matéria;
- Identificar e propor o mapeamento e desenho de um rito padronizado da instrução processual disciplinar.

1.2. Justificativa

O presente trabalho tem como objetivo propor o mapeamento do Processo Administrativo Disciplinar no âmbito do IFMS. O mapeamento do processo é uma ferramenta por meio da qual é possível identificar as informações, as partes interessadas, as especializações, os recursos necessários para entender o funcionamento dos procedimentos dentro de uma organização de forma sistematizada. (FERREIRA, 2013).

Isto posto, essa ferramenta pode auxiliar o Gestor público no cumprimento da legislação atinente a Governança Pública, sobretudo o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 e Instrução Normativa Conjunta (IN) MP/CGU nº 01, de maio 2016, no que tange a projeção para o gerenciamento dos riscos dos processos dessa natureza.

A área correcional é matéria importante sob a ótica dos órgãos de controle. O Ministério da Transparência e Controladoria da União possui uma guia dentro da sua página eletrônica destinada a “Atividade Disciplinar”. Nela podem ser encontradas perguntas e respostas sobre o tema, legislação normas e pareceres, relatórios, manuais etc. (BRASIL, 2018).

Acerca da legislação, em 2005 foi editado o Decreto 5.480, que trata do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Esta norma prevê que o referido sistema será constituído, dentre outros órgãos, pelas unidades seccionais:

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

[...]

III - as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais. (BRASIL, 2005).

A atividade disciplinar é realizada por intermédio de comissões de processos disciplinares, nas quais os membros são servidores efetivos, nos termos da Lei 8.112/90.

Como a legislação não determina que esses servidores possuam formação jurídica, muitas vezes esses membros se deparam com um conjunto de fatos e uma

Lei composta de conceitos jurídicos indeterminados², sem um rito pré-estabelecido. A partir daí a comissão processante deverá buscar por meios próprios os mecanismos para condução dos processos disciplinares que ao final poderá acarretar em uma sanção a outro agente público.

Como dito, não há previsão legal ou regulamentar para que membros de comissões possuam formação jurídica. A despeito disso, a Advocacia Geral da União, por intermédio do parecer GQ – 12 recomenda que a comissão seja composta de ao menos um bacharel em Direito:

18. integram a c.i. três servidores estáveis, dela não podendo participar cônjuge, companheiro ou parente do provável responsável pela prática das infrações disciplinares, consangüíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau. Essas exigências explicitadas no art. 149 da Lei n. 8.112 são suscetíveis de ampliação, a fim de serem abrangidos outros requisitos, em salvaguarda da agilidade, circunscrição e eficácia dos trabalhos, bem assim dos direitos dos servidores envolvidos nos fatos. São os cuidados recomendados no sentido de que sejam as comissões constituídas de servidores com nível de conhecimento razoável do assunto inerente às faltas disciplinares e, preferencialmente, de um Bacharel em Direito, face às implicações de ordem jurídica originárias do apuratório.

19. São meras qualidades pessoais que devem possuir os servidores a serem designados para compor a comissão, prescindindo de autorização de lei, nesse sentido. (AGU, 1994).

Percebe-se que o órgão de representação judicial da União, preocupado com a questão da formação jurídica, destaca uma orientação para a característica pessoal dos membros de comissões disciplinares, muito embora não vinculante.

A dificuldade acerca da condução dos processos disciplinares é refletida quando comparamos determinadas interpretações ora a luz da Administração Pública, por intermédio da AGU, ora no âmbito judicial, por meio do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Observa-se o posicionamento da Advocacia Geral da União (AGU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca do mesmo tema:

Parecer nº GQ – 177: Verificadas a autoria e a infração disciplinar a que a lei comina penalidade de demissão, falece competência à autoridade instauradora do processo para emitir julgamento e atenuar a penalidade, sob pena de nulidade de tal ato. (AGU, 1998).

² Também denominado conceito vago, fluido ou *standard*, o conceito jurídico indeterminado representa um conceito, cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos (ENGISCH, 1996: 208).

Mandado de Segurança 13.523 / DF, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PENAS DE SUSPENSÃO E DEMISSÃO. BIS IN IDEM E REFORMATIO IN PEJUS. OCORRÊNCIA. VEDAÇÃO. SÚMULA 19/STF. PARECERES GQ-177 E GQ-183, DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. ILEGALIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.

[...]

4. São ilegais os Pareceres GQ-177 e GQ-183, da Advocacia-Geral da União, segundo os quais, caracterizada uma das infrações disciplinares previstas no art. 132 da Lei 8.112/90, se torna compulsória a aplicação da pena de demissão, porquanto contrariam o disposto no art. 128 da Lei 8.112/90, que reflete, no plano legal, os princípios da individualização da pena, da proporcionalidade e da razoabilidade. (STJ, 2009).

Observa-se que a interpretação dada pelo Judiciário, por intermédio do STJ, e pelo Executivo, através da AGU, são completamente opostas, dando certa margem de insegurança jurídica.

Nesse sentido, como não há uma lei codificada, nem um manual padronizado no âmbito federal, a condução dos processos disciplinares nas instituições federais no Brasil não obedece a um rito próprio, pré-definido e padronizado, o que pode dificultar a finalização dos processos de forma equânime e isonômica para os agentes federais infratores.

Declinar do dever de apurar, por ausência de um rito processual padronizado, não é uma opção para o gestor público, já que o art. 143, da Lei 8112/90 prevê que “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.” (BRASIL, 1990).

É nesse contexto que se apresenta a importância de que, por meio de ferramentas de gestão, a Administração aponte soluções para que os processos disciplinares possam ter a segurança jurídica necessária a sua validade e a garantia do acusado processado ao devido processo legal, como determina as normas constitucionais e infraconstitucionais que serão apontadas na fundamentação teórica.

No art. 5^a, LIV, da CRFB, consta o princípio do devido processo legal. (BRASIL, 1988). Esse princípio possui grande relação com essa pesquisa, pois a partir dele se demonstra a necessidade de que a instituição objeto de intervenção oriente a forma de como os processos administrativos disciplinares sejam conduzidos, já que a Lei que regulamenta esse tipo de processo em âmbito federal não detalha o rito que deve ser seguido na sua condução tampouco exige que os membros das comissões processantes possuam formação jurídica para participar desses colegiados.

Os servidores que estão responsáveis pela condução desses processos muitas vezes não possuem o conhecimento técnico-jurídico aprofundado para propor um julgamento justo ou para obedecerem a Lei e as suas interpretações, pois não há que falar em presunção desse conhecimento, por não haver a exigência legal de formação jurídica para tanto, embora esse conhecimento possa existir.

Diferentemente ocorre com os procedimentos administrativos criminais, os inquéritos policiais, que são conduzidos pelos delegados de polícia, cujo ingresso nas carreiras exige a formação em direito, havendo, nesse caso, a presunção de capacidade técnica para atendimento ao devido processo legal e para proferir decisões a luz da legislação e dos princípios vigentes.

Sendo assim, o presente trabalho se justifica pelo fato da legislação não estabelecer o fluxo processual para atividade disciplinar e atualmente o IFMS não dispor de um fluxo padronizado ou manual para atividade disciplinar ou um processo disciplinar mapeado que possa auxiliar os membros das comissões processantes no atendimento da legislação vigente, dos princípios gerais do direito, sobretudo o do devido processo legal, visando a evitar eventuais nulidades que possam gerar dano ao erário. No próximo capítulo será apresentada a fundamentação teórica que sustenta a presente justificativa.

2. PROCEDIMENTO METODOLÓGICOS

Nos procedimentos utilizados para o desenvolvimento desse trabalho, inicialmente, buscou-se realizar um levantamento de dados acerca da Instituição que será objeto da proposta de intervenção do presente trabalho, qual seja o Instituto

Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul, visando a contextualizar a realidade investigada.

Concomitante, foi feita uma pesquisa exploratória da temática Direito Administrativo, dando enfoque ao aspecto sancionador e correccional, por meio de consulta à doutrina e jurisprudência acerca do tema. As consultas foram realizadas em livros, artigos científicos e jurisprudência divulgadas nos sítios oficiais dos tribunais brasileiros.

Para tanto, foram acessados livros eletrônicos cujas temáticas tivessem alguma relação com o Direito Administrativo, Direito sancionador ou gestão por processos.

Os artigos científicos foram encontrados por meio do site de busca google web, google acadêmico, Scielo.org e revistas especializadas em Direito público.

Foi realizado levantamento de informações, por meio de estudos e comparação do que já se tem construído e estudado acerca do assunto, visando a fazer um comparativo da teoria (legislação e doutrina) com a prática (jurisprudência). Para tanto, utilizou-se do mesmo modo da pesquisa e acesso aos documentos acadêmicos.

Durante o ano de 2017, quando esse trabalho vinha sendo elaborado, tentou-se verificar se há publicações semelhantes a temática abordada. Foram realizadas pesquisas no google acadêmico, Scielo.org, Revista de Direito Administrativo da FGV e também no google web, utilizando palavras chaves como “mapeamento de processo administrativo disciplinar”, “ausência de rito do processo administrativo disciplinar”, “manual prático de processo administrativo disciplinar”, “Direito Administrativo sancionador”, “PAD”, “Direito Administrativo Disciplinar” e somente retornaram resultados que tratam do Processo Administrativo sem falar do mapeamento desse tipo de processo.

Em 2018, foram consultadas as páginas eletrônicas dos Institutos Federais que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para identificar se alguma dessas instituições possuem o processo administrativo disciplinar desenhado ou mapeado. Utilizou-se palavras-chave como “manual de processo administrativo disciplinar”, “processo administrativo disciplinar”,

“mapeamento de processos”, “manual PAD”, “PAD” e foi encontrado nenhuma informação de processo administrativo disciplinar mapeado.

Na revisão teórica, foi analisado o processo de formação do Estado, com enfoque no Direito Administrativo. Como os processos são regidos por diversos princípios, foi realizada pesquisa que compreendesse os principais princípios de constitucionais que tenham relação com a Administração Pública e com os processos de uma maneira geral. Foi pesquisada ainda acerca dos agentes públicos, o regime jurídico e os poderes da administração. Por fim, uma breve análise acerca de mapeamento de processos, suas definições e importância para o trabalho.

Com o intuito de analisar como os servidores do IFMS julgam a importância de um manual para condução de processos disciplinares, bem como a dificuldade de conhecer o rito processual, além da análise da importância da formação jurídica para participarem desse tipo de comissão, foi aplicado um questionário em um grupo de servidores do IFMS. As perguntas constam no Apêndice A desse trabalho.

Para responder a esse questionário, selecionou-se o grupo de servidores do IFMS que já participaram de Comissões de Sindicâncias e/ou de processos administrativos disciplinares, bem como aqueles que fizeram algum curso / treinamento sobre processos disciplinares. As informações necessárias para aplicação do questionário foram repassadas pela Diretoria Executiva da Reitoria do IFMS, após solicitação por email, totalizando uma amostra de 79 servidores, em maio 2017.

Foi utilizado o sistema do google formulários para realização das perguntas, utilizando o email institucional do grupo citado no parágrafo anterior. Os que responderam ao questionário o fizeram de forma voluntária.

As perguntas foram elaboradas levando-se em conta os seguintes critérios: formação jurídica para participar de comissão de Processo disciplinar; conhecimento do rito processual; importância de um manual prático para auxiliar as comissões na condução dos trabalhos.

Acerca da estrutura correcional, foi realizada uma entrevista com a responsável pela Diretoria Executiva da Reitoria (DIRET) do IFMS, setor que gerencia e auxilia as comissões de sindicância e de processo administrativo

disciplinar no âmbito do IFMS, por intermédio do Núcleo de apoio a Correição (NUREI), visando a identificar como as comissões disciplinares tem atuado, como ela julga o nível de conhecimento dos membros de comissões disciplinares, como o IFMS presta o suporte para o desenvolvimento dos trabalhos, como o IFMS julga a importância de um processo disciplinar mapeado e desenhado.

Para essa etapa do trabalho, foi desenvolvido roteiro cujo roteiro das perguntas consta como apêndice C. A entrevista foi realizada pelo sistema de videoconferência do IFMS.

Para o desenvolvimento do fluxo processual foram retiradas as informações do Manual prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância da Advocacia Geral da União. O referido manual foi adaptado, resumindo os passos que devem acontecer no decorrer de um Processo Administrativo Disciplinar. Foi escolhido esse manual, por que foi o manual prático, de âmbito federal, que mais se adapta a realidade da Instituição objeto de intervenção. A busca nos sítios das instituições da Rede Federal de Educação profissional, científica e tecnológica não dispõem de um manual prático de processo administrativo disciplinar, tampouco um processo desenhado e mapeado. A pesquisa foi realizada no ano de 2017.

Para modelagem do processo, foi utilizado o software Bizagi Modeler v. 3.26.094 e as informações modeladas foram retiradas do fluxo construído pelo autor.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo serão apresentados os aspectos teóricos que sustentam a problemática e justificam esse trabalho, abordando os assuntos que dizem respeito ao Direito Administrativo, dando enfoque à matéria disciplinar.

3.1. A formação do Estado e o Direito Administrativo

Neste tópico serão apresentadas as principais características da origem e formação do Estado e como o atual sistema constitucional situa o Brasil quanto ao regime político e jurídico adotado. É importante realizar essa breve apresentação para que possa situar que a pesquisa irá trabalhar temática do Direito Administrativo à luz do Estado Democrático de Direito.

3.1.1. A formação do Estado e o sistema adotado no Brasil

Estado, Direito, pacificação de conflitos, lei e ordem são verbetes que andam juntos e acompanham todo o processo de formação de um grupo que se propõe a viver em sociedade. Sendo assim, não há como deixar de fazer uma breve abordagem sobre Estado e Direito para situar o leitor acerca da matéria que será tratada neste trabalho.

Mello (2009) afirma que o Direito é um conjunto de regras, que disciplinam a vida em Sociedade, decorrente do poder do império do Estado e, assim, dotado de coercibilidade.

Esse Poder decorre da própria origem e formação do Estado, já que este surgiu exatamente em decorrência da necessidade da existência de um terceiro que pudesse, de alguma forma, pacificar os conflitos naturalmente existentes quando se vive socialmente. (MELLO, 2009).

Para Maluf (2007), diversas são as teorias de origem e formação do Estado. Aponta o referido autor que a ciência não traz dados precisos para poder se chegar a uma conclusão precisa acerca da verdadeira origem e formação dessa entidade política. Para ele, o que se sabe é que essa formação foi conjectural, citando três teorias como sendo as mais aceitas: teoria da origem familiar, teoria da origem patrimonial e as teorias da força.

Já para Streck (2003), o processo de formação do Estado perpassa do Modelo estatal medieval para um Estado Moderno. Em sua obra, embora seja feita citação a esse Estado Medieval, são citadas apenas as características do Estado moderno, não desconsiderando algumas características que o autor nomina como “formas estatais pré-modernas”, apresentando o Estado Antigo, o Grego e o Romano como exemplos desses tipos de formas estatais.

Como o presente trabalho não se detém a expor o processo de formação do Estado de forma minudenciada, serão expostas apenas as características das teorias abordadas por Maluf.

A teoria da origem familiar possui duas subdivisões: teoria patriarcal e teoria matriarcal. Para a primeira, segundo Maluf (2007), a origem do Estado derivaria de uma entidade tal qual um núcleo familiar, tendo como autoridade suprema a figura do patriarca. Embora essa correlação entre o Estado e a família possua

características similares, tais como unidade de poder e a primogenitura, essas observações se alinham mais com as antigas monarquias do que com a família.

Prossegue Maluf (2007) afirmando que essa teoria encontra um problema para relacioná-la a formação do Estado, já que este, em regra, é formado pelo agrupamento de várias famílias.

Para a teoria matriarcal, fazendo uma oposição ao patriarcalismo, a mãe ou matriarca era quem detinha a autoridade suprema sobre a família, devido ao fato de que nem sempre se podia afirmar com certeza quem detinha a paternidade. (MALUF, 2007).

Passando para a segunda teoria, que trata da origem patrimonial, o Estado surgiria em decorrência do direito de propriedade, já que este precedia qualquer elemento na ordem jurídica e daí surge a necessidade de um terceiro para regular as relações decorrentes desse direito. (AZAMBUJA, 1996).

Dentre as principais teorias de origem do Estado, pode-se encontrar a teoria da força, tendo como um dos principais sistematizadores, Thomas Hobbes. Para Hobbes, segundo Maluf (2007), os seres humanos viviam em constantes guerras e como decorrência desses conflitos sempre haviam vencedor e um vencido e, conseqüentemente, a partir desse resultado, um domínio daquele sobre este, *Homo hominis lupus*.

Streck (2003) afirma que, no raciocínio de Hobbes, o Estado se subdivide em dois aspectos: o racional e o real, sendo este decorrente do poder, força e dominação e aquele pela aceitação da sociedade que o cria, ou seja, pela razão, em decorrência da necessidade de sua existência. Eis que surge, nesse último caso, a ideia do Estado a partir de um contrato social, no qual se teria um terceiro, alheio à relação social, para quem se transfere o poder de pacificar eventual conflito decorrente dessa referida relação.

Hobbes chama o Estado de Leviatã, nome dado a sua mais eminente obra, descrito na bíblia como um monstro aquático mais poderoso.

Resumidamente, Hobbes entende o contrato com as seguintes características:

Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de

transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e ela ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. (HOBBS, 1651, p. 61).

Superados esses aspectos de evolução dessa figura política, surge a necessidade de se explorar o que se entende por Estado de Direito. Para Mortati (1969, apud, BOBBIO, 1985, p. 94) o Estado é “um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão subordinados os sujeitos a ele pertencentes”. A partir dessa definição, extrai-se como elementos formadores de um Estado o território, o povo e a soberania.

Para Jellinek (1914, p. 180, apud BONAVIDES, 2000, p. 70), Estado “é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”. Bonavides (2000) considera que essa é a melhor definição de Estado, pois aponta para os elementos mínimos imprescindíveis para a sua existência.

Nesse sentido, a partir dessas breves considerações iniciais pode-se inferir que o Estado de Direito seria uma sociedade subordinada às leis por ele mesmo criadas. Em suma Estado de Direito é “uma pessoa jurídica politicamente organizada e obediente as suas próprias leis”. (MARINELA, 2013, p. 14).

.Nesse contexto, pode-se afirmar que a República Federativa do Brasil é adepta desse sistema estatal, já que as ações dos agentes públicos, assim como as restrições criadas aos cidadãos, devem se pautar nos limites que determinam a Lei. O patamar de Estado Democrático de Direito, ao qual a República Federativa do Brasil foi alçada com a promulgação da sua Constituição Federal em 1988, encontra-se expressamente previsto no art. 1º, *caput*, do seu texto.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988) (Grifo nosso).

Conclui-se, portanto, que a República Federativa do Brasil é um Estado soberano e se constitui como Estado Democrático de Direito, expressamente previsto na sua magna carta.

Passa-se agora ao estudo do Direito Administrativo no sistema jurídico constitucional que vige atualmente no Brasil.

3.1.2. O Direito Administrativo

Acerca do sistema político e jurídico adotado pelo Brasil, cabe destacar que o Direito se divide em dois grandes ramos: Direito Público e Direito Privado. Embora existam teorias que diverjam, a verdade é que a ciência para ser bem estudada precisa ter suas partes bem definidas e claramente discriminadas. Essa divisão consiste na utilidade que é dada pelo Estado na relação jurídica travada para cada situação. No Direito Público, o interesse é do Estado e, portanto, da coletividade. Sendo assim, quando um ramo do direito trata da relação jurídica entre o particular e o Estado ou entre entidades do próprio Estado, afirma-se se trata de uma relação de direito público, já quando se tem uma relação cuja a utilidade é eminentemente particular e que, em linhas gerais, irá afetar predominantemente a órbita jurídica dos particulares partícipes da relação, pode-se afirmar se tratar de uma relação de direito privado. (REALE, 2010).

O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que se ocupa em disciplinar o funcionamento da Administração Pública e, portanto, do próprio Estado e seus partícipes. (MELLO, 2009).

Di Pietro (2012) apresenta a origem e formação do Direito Administrativo do Brasil de forma bastante pormenorizada. A autora mostra que esse ramo do Direito Público surge a partir da Constituição de 1934. Acontece que, timidamente, havia uma tentativa de colocar o Direito administrativo em destaque, como ramo autônomo. Exemplo disso era o fato de que em 1856, a faculdade de Direito de São Paulo havia a cadeira de Direito Administrativo. Aponta a autora que, até então, o Direito administrativo seguia os moldes do direito privado.

Como apresentado, na Constituição Federal de 1934 esse ramo evoluiu, tendo sido criado inclusive o Tribunal de Direito Administrativo em âmbito federal. Foi a partir de então que a Administração Pública ganha corpo e passa a atuar de maneira mais ativa na sociedade, sendo criadas pessoas jurídicas capazes de propiciar a sociedade serviços como saúde, educação, economia, previdência social etc.

Até então o papel da Administração Pública se restringia, basicamente, à manutenção da ordem pública. Foi então que esse ramo do direito público passou a ser explorado por estudiosos. Di Pietro (2012) aponta ainda que o Direito administrativo brasileiro sofreu forte influência do francês e do italiano.

No mesmo sentido, Moreira (2014) afirma que após a revolução de 1930, foi aberto espaço para que inúmeros estudiosos viessem a dedicar atenção para o Direito Administrativo.

Logo, percebe-se que o Direito administrativo como ramo do direito público autônomo é relativamente recente. Nesse sentido, o que foi apresentado servirá para abrir caminho no sentido de apontar os aspectos jurídicos que guardem íntima relação com o que está sendo estudado nesse trabalho.

O Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (BRASIL, 2010), afirma, no seu art. 4º que “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os **princípios gerais de direito**”. (BRASIL, 1942) (grifo nosso).

Compreende-se da leitura do dispositivo legal que os princípios têm grande importância no mundo jurídico, sobretudo quando não houver Lei regulamentando determinado assunto ou quando esta for insuficiente.

Daqui em diante serão apresentados os princípios que balizam a ação dos agentes públicos, dando maior destaque para os ditames constitucionais e que guardem relação com os processos administrativos.

3.1.3. Princípios

Para definir Princípio, optamos por utilizar a clássica e bem aceita definição dada por Mello (2004), dada a sua clareza e amplitude. Para o autor, Princípio é:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2004, p. 451).

Dessa definição pode-se extrair que os princípios são os pilares que norteiam a ação do legislador. São a partir deles que se extrai o conteúdo teleológico do texto normativo, para que somente assim, independentemente do tempo, circunstâncias e mutações, a finalidade para a qual ele foi criado se mantenha, dando coerência e harmonia a todo o sistema jurídico.

Quando o trabalho for tratar do regime disciplinar propriamente dito, poderá se observar que os princípios são de suma importância para este, uma vez que a legislação que trata do Regime Disciplinar Federal possui diversos termos caracterizados como conceitos jurídicos indeterminados, os quais, para sua compreensão e interpretação é necessário recorrer aos princípios de direito.

Neste tópico serão apresentados alguns princípios constitucionais e administrativos que direcionam ação da Administração Pública, que guardem maior relação com o objeto deste trabalho. Serão abordados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa previstos expressamente no *caput* do art. 37, da CRFB/88 e também o da segurança jurídica e da discricionariedade.

3.1.4. Princípios Constitucionais expressos

Para Silva (2005), a Constituição Federal de 1988 traz no seu art. 37 os princípios gerais que regem a atuação do administrador público visando a uma atuação à luz da legislação e prestigiando uma boa gestão da coisa pública, primando pela probidade e boa-fé esperada pelos administrados em geral.

Observe-se o que expressa o referido artigo da Constituição de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios **de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: []. (BRASIL, 1988) (grifo nosso).

O *caput* do art. 37 supramencionado, apresenta um rol não taxativo de princípios que servem de pilar para sustentar e vincular a ação do agente público. A

partir desses princípios expressos, podem-se extrair diversos outros, tais como o da finalidade administrativa, da licitação, dentre outros. (SILVA, 2005).

Esse trabalho se deterá a apresentar os que estão previstos expressamente no texto constitucional e de outros que guardem relação com a temática do Direito administrativo.

3.1.4.1. Princípio da Legalidade

A Constituição Federal de 1988, caracterizada como Constituição Cidadã, prestigiou no seu inciso II, do art. 5º, o princípio da legalidade para o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de Lei” (BRASIL, 1988). Sucedâneo do Estado Democrático de Direito, o regime constitucional que vige no Estado Brasileiro subordina os cidadãos e o Estado ao império da Lei.

Como já foi apresentado, o Estado cria suas próprias leis para estabelecer regras de convivência social. Essas regras emanam da vontade do povo, titular do Poder estatal e destinatário de todo o ordenamento jurídico. (BRASIL, 1988).

Nas palavras de Silva (2005), o Princípio da legalidade é basilar do Estado Democrático de Direito, pois é por meio dele que se concretizam ações que visem ao melhor convívio social, porquanto somente a Lei, em sentido formal, obediente a um procedimento previamente instituído constitucionalmente para sua edição, é que se pode preestabelecer os comportamentos e condutas que se esperam dos cidadãos que a ela se subordinam.

Assim, a legalidade determina que toda e qualquer decisão de natureza pública deve ser tomada a luz da lei e não ao arbítrio da autoridade como ocorria em estados absolutistas. Por meio desse princípio, portanto, o Estado cria para si uma forma de autolimitação, dando lugar ao Estado de Direito, citado, e contraposição ao Estado Absolutista. (SCHMITT, 2007; MOREIRA, 2014).

Prestigiando o princípio da legalidade, apenas a título ilustrativo, pode-se citar o Mandado de Segurança 7.318, proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, cuja ementa segue abaixo:

MANDADO DE SEGURANÇA - ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - PROFESSORA UNIVERSITÁRIA - ABANDONO DE

CARGO - RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO - EXTINÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA - IMPOSSIBILIDADE DA DEMISSÃO - ILEGALIDADE DA EXONERAÇÃO "EX OFFICIO" - **OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE** - INTELIGÊNCIA DO ART. 34 DA LEI 8.112/90. I- A exoneração "ex officio" (art. 34 da Lei 8.112/90), não se destina a resolver os casos em que não se pode aplicar a demissão. II- Cometida a infração disciplinar, o direito abstrato de punir doente administrativo convola-se em concreto. Todavia, o *jus puniendi* só pode ser exercido dentro do prazo prescrito em lei. Na hipótese dos autos, foi apurado que a servidora abandonou o Cargo de Professora Universitária na Universidade Federal do Ceará. Todavia, a Administração somente instaurou o processo administrativo disciplinar quando já havia expirado o prazo prescricional. Desta forma, inviável a declaração de sua exoneração "ex officio", especialmente por se tratar de servidora efetiva e estável, não incidindo nenhuma das hipóteses do art. 34 da Lei 8.112/90. III- **O princípio da legalidade preconiza a completa submissão da Administração às leis. In casu, o ato atacado denotou postura ilegal por parte da própria Administração, já que a solução encontrada objetivou, apenas, minorar os efeitos da sua própria inércia ao não exercer um poder-dever. Neste aspecto, a adoção da tese defendida implica em verdadeira violação ao ordenamento jurídico.** IV- Reconhecida a prescrição, impõe-se declarar a extinção da punibilidade, tornando-se nula a Portaria exoneratória, a fim que a servidora seja reintegrada ao serviço público. V- Segurança concedida. (STJ, 2002) (grifo nosso).

Portanto, o princípio da legalidade afirma que a ação estatal pressupõe a existência de uma Lei, em sentido formal e material, para que seu ato, decorrente do seu poder de império, não esteja eivado de vício capaz de gerar nulidade por excesso de poder, visando à preservação dos cidadãos do arbítrio desse poder.

3.1.4.2. Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade tem por objetivo assegurar aos administrados o direito de receber da administração o tratamento igual dado a todos que se encontram em condições de igualdade. Para Carvalho (2014), o princípio da impessoalidade está diretamente relacionado aos princípios da legalidade, anteriormente citado, da isonomia e da finalidade. Para o autor, a impessoalidade é buscada pelo fato de que a Administração pública busca sempre o interesse público, interesse da coletividade, e não o privado, ou seja, quando a Administração atua, ela não pode prestigiar o interesse de alguém, sem que esse privilégio não decorra da Lei.

Assim, a impessoalidade e a legalidade são princípios interligados, pois há casos em que determinada pessoa, ou grupo de pessoas, em decorrência de idade,

capacidade física, etnia etc., recebem um tratamento diferenciado, contudo sempre decorrente de uma Lei. (SILVA, 2005).

Di Pietro (2014) aponta duas formas de manifestação desse princípio: uma em face dos administrados outra em face da própria Administração. Na primeira, a Administração não pode atuar prestigiando ou prejudicando determinada pessoa; já no segundo caso, a autora afirma que os agentes públicos, quando expedem determinado ato, atuam não em nome próprio, mas representando o Estado, ou seja, o agente público é mero instrumento de atuação do Poder público, não cabendo falar em imputação a esse agente, mas tão somente ao próprio Estado.

3.1.4.3. Princípio da Moralidade

A moralidade administrativa é instituto que possui intrínseca relação com a ética. O administrador não é dono da coisa pública, tampouco suas decisões devem ser movidas por sentimentos ou convicções de ordem pessoal.

Marinela (2013) informa que esse princípio veio previsto expressamente na CRFB/88 como uma novidade. A autora afirma que esse princípio foi uma novidade prevista expressamente na Constituição Federal de 1988, muito embora já exigia conduta moral do agente público, em decorrência do princípio da legalidade, nas constituições federais anteriores a de 1988.

Di Pietro (2014) afirma que sempre que se verificar o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, ofender a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, mesmo que atuando de acordo com a Lei pode-se afirmar que esteja havendo ofensa ao princípio da moralidade.

O STJ já se manifestou acerca do tema, relacionando-o com a matéria processual no REsp 1138206 / RS RECURSO ESPECIAL 2009/0084733-0 nos seguintes termos:

TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL FEDERAL. PEDIDO ADMINISTRATIVO DE RESTITUIÇÃO. PRAZO PARA DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DA LEI 9.784/99. IMPOSSIBILIDADE. NORMA GERAL. LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL.

DECRETO 70.235/72. ART. 24 DA LEI 11.457/07. NORMA DE NATUREZA PROCESSUAL. APLICAÇÃO IMEDIATA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. 1. A duração razoável dos processos foi erigida como cláusula pétrea e direito fundamental pela Emenda Constitucional 45, de 2004, que acresceu ao art. 5º, o inciso LXXVIII, *in verbis*: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação." 2. A conclusão de processo administrativo em prazo razoável é corolário dos princípios da eficiência, da moralidade e da razoabilidade. (Precedentes: MS 13.584/DF, Rel. Ministro JORGE MUSSI, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/05/2009, DJe 26/06/2009; REsp1091042/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 21/08/2009; MS 13.545/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 29/10/2008, DJe 07/11/2008; REsp 690.819/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/02/2005, DJ 19/12/2005). (STJ, 2009).

Assim, percebe-se que a jurisprudência é favorável no sentido de que a razoável duração do processo está relacionada ao princípio da moralidade, pois indica um respeito ao administrado e se coaduna com o que define a doutrina sobre o assunto.

3.1.4.4. Princípio da Publicidade

A publicidade é requisito *sine qua non* para que a Administração Pública possa editar os seus atos com legitimidade. O Estado, no seu poder de império, para poder exigir determinada conduta de um indivíduo é necessário que dê publicidade aos seus atos, principalmente quando geram obrigações ou restringem direitos do indivíduo.

Corroborando esse entendimento, Moreira (2014), tratando desse princípio, afirma:

O *Direito*, por definição, é um sistema de *normas* de conduta social que devem ser gerais, abstratas e *previamente conhecidas*, o que está a indicar que sua *publicidade* é tanto um *requisito lógico* como uma *condição* a sua *execução de ofício pelo Estado*, com vista à produção derivada de quaisquer outros atos, abstratos ou concretos, uma vez que só a abertura do conhecimento a todos permitirá que se tenha deles *ciência*, bem como aferir-se se tais atos obedeceram ao que em abstrato para ele se prescreveu, destarte possibilitando submetê-los a *controle de juridicidade* (MOREIRA, 2014, p. 87) (grifo do autor).

Assim, é decorrente desse princípio que se exige do Estado que não sejam editados atos secretos, salvo as exceções, conforme prevê o art. 5º, XXXIII, para o qual:

Art. 5º - [omissis]

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Regulamentando esse dispositivo constitucional, em 16 de maio de 2012 entrou em vigor a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Essa Lei veio a ser um importante instrumento para que o cidadão pudesse exercer o seu direito fundamental de acesso à informação.

3.1.4.5. Princípio da Eficiência

Encerrando os princípios constitucionais previstos no *caput* do art. 37 da CRFB/88, tem-se o princípio da eficiência. Esse princípio passou a ser previsto expressamente no texto constitucional, por meio da emenda 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998).

Mello (2009) sinonimiza esse princípio ao da boa administração, previsto no Direito italiano. A Administração deve atuar buscando sempre os meios mais adequados e vantajosos para alcançar os seus fins e afirma ainda que essa postura não decorre apenas de um dever moralmente subjetivo, mas sim de sucedâneo lógico do princípio da legalidade, de que se trata de uma obrigação jurídica imposta a todo e qualquer agente público.

Para Moreira (2014), o princípio da eficiência busca fazer com que a Administração Pública não só realize aquilo que dela se espera ou para qual ela foi criada, mas também o faça com a maior excelência possível. Para o autor, a eficiência administrativa deve ser entendida como a melhor gestão dos interesses públicos com o menor custo para a sociedade.

Assim, a eficiência aqui tratada se coaduna perfeitamente com os conceitos clássicos de eficiência da teoria geral da administração.³

3.1.4.6. Princípio do devido processo legal

O art. 5º, LIV, da CRFB/88 prevê que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988). Esse texto é a expressa previsão constitucional do devido processo legal.

Segundo Mello (2009), a origem desse princípio remonta a Magna Carta do João Sem-terra, em 1215. Nela era concedida a garantia de que nenhum um homem seria privado da sua liberdade ou propriedade, salvo expressa previsão na *Law oftherland*. Posteriormente, em 1344, essa Lei da terra foi substituída pelo *due process of law*.

Esse princípio estabelece a presunção de que o Estado não só existe para fazer cumprir a Lei, mas também para cumpri-la. A luz da teoria de formação do Estado, o cidadão ao eleger um terceiro que venha a pacificar os conflitos nos quais ele esteja inserido, espera-se que esse terceiro também se submeta as regras criadas por eles.

Esse é o entendimento de Carvalho (2014), para o qual o devido processo legal está umbilicalmente ligado ao princípio da legalidade. Para o autor, devido processo legal ou *due process of law*, do direito anglo-saxão, é a postura que o Estado deve manter ao atacar de alguma forma o patrimônio ou a liberdade de um cidadão. Este deve possuir a garantia de que somente será privado da sua liberdade ou dos seus bens após transcorrido um processo, com regras e procedimento preestabelecidos e decorrentes da legislação vigente.

Mello (2009), corroborando o raciocínio do devido processo legal, forma e materialmente, afirma que:

Tal enquadramento de conduta estatal em pautas balizadoras, como se disse e é universalmente sabido, concerne tanto a aspectos materiais – pelo atrelamento do Estado a determinados fins antecipadamente propostos como validamente perseguíveis – quanto a aspectos formais, ou seja, relativos ao preestabelecimento dos

³Eficiência é a capacidade de um administrador para conseguir produtos mais elevados em relação aos insumos necessários para obtê-los. A capacidade de “fazer as coisas direito”. (MEGGINSON, 1998).

meios eleitos como vias idôneas a serem percorridas para que, através delas – e somente através delas –, possa o poder público exprimir suas decisões. (MELLO, 2009, p. 118)

Logo, nesse caso pode-se pressupor que o agente público ocupante dessa função detenha capacidade técnica suficiente para um julgamento segundo parâmetros legais e obedientes aos princípios norteadores do processo. Mesmo assim, não é incomum se deparar com decisões esdrúxulas e absurdas.

3.1.4.7. Princípio da segurança jurídica

Esse princípio, segundo Moreira (2014, p. 82), pode ser elevado à categoria de “megaprincípio do direito, o cimento das civilizações”. Para o autor, esse princípio é de suma importância para a sociedade, uma vez que garantem a previsibilidade no emprego do poder.

Rocha (1997, p. 7) afirma que a segurança jurídica “pode ser considerada como a certeza do indivíduo na correta aplicação dos valores e princípios de Justiça absorvidos pelo sistema de direito adotado em determinada sociedade”.

Assim, o Direito a ser aplicado é prévio e conhecido. A partir de um devido processo legal, a segurança jurídica faz parte desse conjunto de garantias assegurado a todo e qualquer administrado, nesse incluído os agentes públicos que possuam vínculo especial com ela. (MOREIRA, 2014; ROCHA, 1997).

Carvalho (2014) afirma que esse princípio está relacionado a perspectiva da certeza e da estabilidade nas relações jurídicas. É um princípio ligado à proteção da confiança. O autor pontua que:

O desenvolvimento do princípio em tela denota que a confiança traduz um dos fatores mais relevantes de um regime democrático, não se podendo perder de vista que é ela que dá sustentação à entrega dos poderes aos representantes eleitos, como já registrou autorizada doutrina.

Logo, a partir dos entendimentos expostos, o princípio da segurança jurídica impede, assim como todos os outros citados até então, que o Estado atue de forma ilegítima ou arbitrária.

Portanto, encerrando esse tópico sobre os princípios, demonstra-se o caráter relevante desse apanhado de informações uma vez que é por meio desses

princípios (e de outros não citados) que se torna possível a inteligência do sistema jurídico posto.

Em seguida serão apresentados a conceituação dos agentes públicos e dos poderes atribuídos a Administração Pública.

3.1.5. Dos agentes públicos

O presente trabalho orbita em torno da figura do agente público federal civil, seja no polo ativo de uma relação processual, como membro de uma comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, seja no polo passivo na condição de acusado. Destaca-se que não será feita qualquer abordagem acerca dos agentes públicos militares, políticos ou em colaboração com o Estado.

Carvalho (2014, p. 18) conceitua agente público com sendo “todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função como prepostos do Estado.” Além de conceituá-lo, Carvalho dedica um capítulo inteiro para tratar das diversas espécies de agentes públicos, dividindo-as em agentes políticos, agentes particulares colaboradores, agentes de fato e os servidores públicos. Esse trabalho se deterá nessa última categoria, incluindo os servidores públicos federais em regime estatutário regidos pela Lei 8.112/90 e os servidores temporários, regidos pela Lei 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

Os servidores públicos federais da administração direta autárquica e fundacional, nesses incluídos os agentes estatutários do IFMS, são regidos pela Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Essa Lei inicia sua estrutura definindo servidor e cargo público nos seguintes termos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão. (BRASIL, 1990)

No âmbito do IFMS, além dos servidores públicos regidos por essa Lei, também compõem o quadro da instituição os professores temporários, contratados sob a égide do no art. 2º, IV, da Lei 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

3.1.5.1. O Regime jurídico dos servidores públicos federais

A Constituição Federal de 1988, no capítulo destinado a Administração Pública, previu no seu art. 39 a instituição de um regime jurídico único:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único (RJU) e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (BRASIL, 1988).

Di Pietro (2012) assevera que o constituinte ao prever esse Regime jurídico único tinha por objetivo prestigiar o princípio da isonomia, pois como se depreende da leitura do texto original da Magna Carta, as entidades da Administração Direta e Indireta seja qual for esfera ou ente governamental deveria instituir o RJU, com base em preceitos constitucionais, fixando critérios e forma de ingresso e sistema remuneratório.

Por meio da Emenda Constitucional (EC) 19, de 04 de junho de 1998, houve a tentativa de se retirar o Regime jurídico único, permitindo outras formas de contratação e regime de pessoal da Administração Pública. Acontece que em 2007, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.135/DF, decidiu suspender a aplicação da nova redação dada ao art. 39, da Constituição Federal, por ter havido, durante o processo de aprovação da EC vício formal. Essa decisão gerou um imbróglio jurídico, pois se manteve duas espécies de vínculos jurídicos entre a Administração e os servidores que ingressaram entre 04 de junho de 1998 e 02 de agosto de 2008, data em que foi concedida a medida cautelar que suspendeu a eficácia da nova redação dada ao art. 39, da Constituição Federal. Até o fechamento desse trabalho, não houve decisão final da referida ADI (STF, 2008).

Apesar de haver outras espécies de agentes públicos, tais como os agentes políticos, militares, particulares em colaboração com o Estado, ao presente trabalho interessa os servidores públicos federais civis submetidos ao regime estatutário da Lei 8.112/90. Carvalho (2014, p. 603) define regime estatutário afirmando que “é o conjunto de regras que regulam a relação jurídica funcional entre o servidor público

estatutário e o Estado” Para o autor, desse regime podem ser extraídas duas características: a primeira delas é a pluralidade normativa, uma vez que cada ente da federação pode estabelecer o seu regime jurídico próprio; a segunda é a natureza jurídica do vínculo existente entre o servidor e a Administração. Nesse caso não há que falar em regime contratual, de direito privado, como ocorre nas relações regidas pela Consolidação da Leis Trabalhistas (CLT), mas sim verdadeira relação de Direito Público, onde a forma de ingresso, sistema remuneratório, enfim, direitos e obrigações decorrerão de um diploma legal e não de um contrato firmado entre as partes.

Corroborando tal entendimento, Mello (2009) afirma que a relação jurídica firmada entre o poder público e o ocupante de cargo público é de natureza estatutária, institucional e não contratual, uma vez que nesta, dentre outras características não há um equilíbrio entre os direitos e obrigações no momento da avença, tampouco incorporação de direito adquirido na seara de um dos contratante, ao contrário, há a supremacia do Estado, que pode, unilateralmente, alterar as regras da relação jurídica, subordinando-se apenas às limitações constitucionais.

No âmbito Federal, o regime estatutário dos servidores públicos efetivo é regido pela Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

3.1.6. Dos poderes da administração

Sucedâneo da própria existência do Estado, para que a Administração Pública possa exercer o seu poder de império e fazer valer a sua vontade, que representa a vontade da maioria, em detrimento da vontade do particular, é necessário que ela disponha de ferramentas suficientes e adequadas para tanto (Di Pietro, 2012, p. 91). Essas ferramentas são comumente chamadas de poderes da administração.

Di Pietro (2012), assim como boa parte da doutrina administrativista, faz uma classificação didática dos poderes de que dispõe a administração: Poder normativo, Poder de polícia, Poder hierárquico e Poder disciplinar. Há ainda divergência doutrinária acerca do poder discricionário e poder vinculado. Como mencionado, Carvalho (2014) apresenta a disciplina e a hierarquia como fatos administrativos e não necessariamente poderes. O autor afirma que para que pudesse ser chamado

de poderes seria necessária toda a fisionomia inerente às prerrogativas de direito público.

Nesse trabalho serão abordados os poderes hierárquico e disciplinar e serão apresentadas as definições de discricionariedade e vinculação administrativa.

3.1.6.1. Do Poder Hierárquico e do Poder Disciplinar

O poder hierárquico está diretamente relacionado à organização administrativa que precisa ser dada a estrutura do Estado. Para Di Pietro (2012) é decorrente desse poder que a Administração, a partir da sua auto-organização, criando os seus diversos órgãos, consegue, por exemplo, fazer com que um órgão possa controlar os atos editados por outro hierarquicamente inferior, avocar e delegar competências, além de poder aplicar sanções.

Carvalho (2014) no mesmo sentido afirma que é a partir da hierarquia que órgãos superiores podem fiscalizar e rever atos, delegar e avocar competências e os órgãos hierarquicamente inferiores devem obediência e subordinação a os órgãos superiores.

A importância desse poder é tanta, que no âmbito disciplinar a insubordinação grave é sancionada com a pena de demissão:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

[...]

VI - insubordinação grave em serviço. (BRASIL, 1990).

Dessa forma, conclui-se que é por meio do poder hierárquico que a Administração se organiza, seja criando estruturas entre órgãos e entidades, seja criando os organogramas dentro dessas estruturas, além de poder exigir por parte dos seus órgãos inferiores e agentes o cumprimento de suas obrigações.

Combinado com o Poder hierárquico, o poder disciplinar “é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa.” (DI PIETRO, 2012, p. 95).

O exercício do poder disciplinar se dá de forma discricionária. A discricionariedade é a forma do exercício de determinado poder ou de edição de determinado ato no qual o administrador possui uma margem de escolha, pois a lei

estabelece mais uma opção para que ele atue, ficando a cargo do agente a escolha pela opção mais conveniente e oportuna para o interesse público, que é o contrário da vinculação, a qual consiste em uma restrição legal na qual o administrador não dispõe de qualquer margem de escolha, uma vez que a própria legislação já definiu com ele deve se comportar em determinada situação. (MARINELA, 2013).

O exercício do poder discricionário em matéria disciplinar não está relacionado a ideia de punir ou não punir, mas sim da forma como se dará essa punição, já que a Lei não traça parâmetros rígidos de interpretação e aplicação das sanções, a exemplo do que ocorre com a lei processual penal. “A **discricionariedade** existe, **limitadamente**, nos procedimentos previstos para apuração da falta, uma vez que os Estatutos funcionais não estabelecem regras rígidas como as que se impõem na esfera criminal.” (DI PIETRO 2014, p. 96) (grifo do autor).

Assim, realizado o exercício do poder hierárquico, traçando a organização da estrutura administrativa, bem como as competências dos órgãos que a compõe, em matéria de processo disciplinar, percebe-se a relevante importância do exercício desse poder disciplinar, principalmente das autoridades julgadoras, pois a partir dele é possível que o seja feito, porém sempre à luz da legislação e dos outros princípios gerais de direito.

3.1.7. A discricionariedade, o poder disciplinar e a dosimetria da pena

Feitas essas considerações, passa-se a fazer uma análise dos parâmetros legais para aplicação de penalidades aos agentes públicos federais a luz do direito administrativo sancionador.

No tópico anterior foi definido os conceitos de discricionariedade e de poder disciplinar. Importante apresentar o conceito de dosimetria da pena, que embora seja um instituto mais utilizado no direito penal, é perfeitamente aplicável no direito administrativo disciplinar.

Para Estefam (2012), a dosimetria da pena é a determinação da quantidade de pena que será aplicada dentro dos limites legais. No Código penal brasileiro (CPB) vige o critério trifásico para definição da penalidade. Nesse critério, primeiramente o juiz aplicará as circunstâncias inominadas, previstas no art. 59, do

CPB; em seguida as circunstâncias agravantes e atenuantes previstas nos arts. 61, 62, 65 e 66; por fim, as causas de aumento e diminuição de pena, definidos para cada tipo (ilícito) penal (BRASIL, 1984).

Percebe-se que o Código penal esmiúça qual o procedimento que o juiz deverá seguir para a aplicação da penalidade. A própria lei já traça quais os critérios que devem ser considerados para fixar a pena-base (primeira fase de fixação da pena) para que a partir dela o juiz possa considerar as circunstâncias agravantes e atenuantes e então as causas de aumento e diminuição de pena.

Art. 59 - O juiz, atendendo à **culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e conseqüências do crime, bem como ao comportamento da vítima**, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

I - as penas aplicáveis dentre as cominadas;(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos;(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade;(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível. (BRASIL, 1984).

Perceba-se nos grifos que a lei detalha quais circunstâncias o juiz deverá considerar para iniciar o cálculo da pena. A partir dela é que se fará o cálculo para se chegar a pena final do transgressor.

Já a Lei 8.112/90 não traça esses parâmetros de dosimetria da pena para que a comissão apuradora e autoridade julgadora decidam, ficando a cargo deles a interpretação do ilícito administrativo transgredido e a penalidade aplicada, após o recebimento do relatório da comissão processante.

Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais. (BRASIL, 1990).

São esses os termos que a legislação utiliza para que a comissão possa propor, no seu relatório final, a aplicação de uma penalidade, após a instrução de um processo administrativo disciplinar.

Além disso, comparando a legislação penal com a legislação administrativa percebe-se que as tipificações, ou seja, as condutas que são tidas como crimes ou ilícitos administrativos, não são, nesse último caso, definidos de maneira objetiva.

Em suma, a Administração dispõe de certa margem de apreciação no enquadramento da falta dentre os ilícitos previstos na lei, o que não significa possibilidade de decisão arbitrária, já que são previstos critérios a serem observados obrigatoriamente. O art. 128, supracitado determina que na aplicação das penas disciplinares serão consideradas a natureza e a gravidade da infração e os danos que dela provierem para o serviço público.

Nessa margem de apreciação ou discricionariedade que a Lei exige a precisa motivação da penalidade imposta, para demonstrar a adequação entre a infração e a pena escolhida e impedir o arbítrio da Administração. Normalmente essa motivação consta do relatório da comissão ou servidor que realizou o procedimento; outras vezes, consta de pareceres proferidos por órgãos jurídicos preopinantes aos quais se remete a autoridade julgadora; se esta não acatar as manifestações anteriores, deverá expressamente motivar a sua decisão. (DI PIETRO, 2014).

Dessa forma, não há como haver segurança jurídica se os agentes condutores dos processos disciplinares demonstram que o não atendimento das exigências legais conduzem a Administração a verem revertidos judicialmente as suas decisões em decorrência, muitas vezes da falta de preparo técnico dos agentes que participam de comissões disciplinares, evidenciando a vulnerabilidade dos processos disciplinares.

3.1.7.1. Do regime disciplinar dos agentes públicos federais

A Lei Federal 8.112, de 11 de novembro de 1990, é o diploma normativo que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (BRASIL, 1990).

O regime disciplinar desses agentes encontra previsão legal nos arts. 116 a 182, da Lei 8.112/90, onde neles estão enumerados os deveres, obrigações e proibições, além do rito que deve ser seguido para a condução de Sindicâncias e

Processos Administrativos Disciplinares que visem a aplicação de sanção aos servidores obedientes a essa Lei.

A responsabilidade dos agentes públicos possui origem no Século XVIII, assim como as suas garantias protetivas quanto a sua responsabilidade quando no desempenho de suas funções. (MELLO, 2009).

Mello (op. cit.) cita que no Direito Francês, berço e modelo de Direito Administrativo Mundial, imperou por longos anos a teoria da irresponsabilidade do Estado, e havia, ao menos em tese, a possibilidade de se responsabilizar os agentes quando o comportamento fosse eminentemente pessoal, sem guardar relação com sua função. Contudo, a Constituição daquele Estado previa uma garantia de que os funcionários públicos somente poderiam responder perante a seara cível, caso o Conselho de Estado Francês assim o autorizasse, o que raramente acontecia. Modelo semelhante era adotado na Alemanha.

A teoria da responsabilidade dos agentes por atos administrativos passa da irresponsabilidade, para a responsabilidade subjetiva por meio do famoso caso Blanco, ocorrido na França, em 1873, no qual a menina Agnes Blanco foi atropelada por um vagão da Cia Francesa de Manufatura de Fumo e seu pai ingressou com uma ação judicial, buscando indenização alegando que o Estado deveria ser o responsável pelo dano que seus agentes causarem a terceiros. Entendeu-se que a atuação do Estado é regida por regras especiais, não devendo prevalecer a sua supremacia, quando esse cause danos a terceiros, por culpa dos seus agentes. Eis que surge a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado, para a qual provada a negligência, imprudência ou imperícia na ação de seus agentes, era devida a obrigação de indenizar (MELLO, op. cit).

Por fim, nessa evolução da responsabilidade do Estado, vige no Brasil a teoria da responsabilidade objetiva, para a qual provando o fato, o dano e o nexo causal entre este e aquele, obrigado estará o Estado a indenizar, não se considerando dolo ou culpa do agente causador do dano, assegurando ao Estado a ação regressiva em desfavor desse referido agente caso ele tenha agido com o dolo ou culpa (Di Pietro, 2012).

Percebe-se que a responsabilização do Estado perante terceiros depende da atuação de um agente causador desse dano. Observa-se que o objeto jurídico protegido é a própria sociedade, que espera do Estado um correto funcionamento do serviço prestado sob sua responsabilidade. (Di Pietro, ob. cit.)

Essas concepções são apresentadas para se entender que a atuação dos agentes públicos quando causam danos a terceiros obriga o Estado a repará-los, cabendo este buscar a responsabilização do servidor responsável pelo ilícito, desde que ele tenha agido com dolo ou culpa, conforme art. 37, § 6º da CRFB.

Art. 37. [...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos **danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros**, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988) (grifo nosso)

Assim, esta pesquisa demonstra que o regime jurídico dos servidores públicos federais civis encontra respaldo constitucional e infraconstitucional e a partir dele os agentes são submetidos ao Poder disciplinar exercido pela Administração.

3.1.8. Mapeamento de processos

Neste último tópico desse referencial teórico serão abordadas as definições e importância do mapeamento de processo nas organizações.

Processo é “uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um fim, e inputs e outputs claramente identificados: uma estrutura para a ação.” (DAVENPORT 1994).

O mapeamento do processo é uma ferramenta por meio da qual é possível identificar as informações, as partes interessadas, as especializações, os recursos necessários para entender o funcionamento dos procedimentos dentro de uma organização de forma sistematizada. (FERREIRA, 2013).

O BPM (*Business Process Management*) é uma disciplina de gerenciamento e um conjunto de tecnologias habilitadoras que aborda um trabalho ponta-a-ponta e diferencia entre conjuntos de subprocessos, tarefas, atividades e funções BPM. Consiste em um conjunto contínuo, em curso, de processos com o foco o gerenciamento de processos, incluindo modelagem, análise, desenho e medição de

processos de uma organização. O BPM é habilitado por tecnologia através de ferramentas para modelagem, simulação, automação, integração, controle e monitoramento de processos de negócio e de sistemas de informação que suportam esses processos. (BPM CBOK, 2009).

O guia BPM CBOK (2009) define mapeamento de processo como a descrição gráfica por meio do qual podem ser identificados os fluxos do funcionamento de um processo. Ele tem o objetivo de facilitar a visualização do processo, relacionamento de suas variáveis e relacionamento com outros participantes (pessoas, processos, sistemas), eventos, resultados etc.

No referido guia é trazida a importância da modelagem de processos na qual é possível utilizar-se de notações técnicas, padrões preestabelecidos de fluxos e figuras para facilitar a compreensão e comunicação dentro das organizações. (BPM CBOK, 2009).

Dessas definições, tem-se a gestão por processos, que significa gerir a organização considerando a interação entre os processos e entre esses e o ambiente interno e externo. (FERREIRA, 2013).

A ideia de nova Administração Pública prestigia a eficiência como forma de melhorar os resultados das instituições que estão à disposição da sociedade. O aumento da eficiência é, juntamente com a profissionalização, a efetividade e a transparência na gestão pública, instrumentos para a modernização da Administração Pública brasileira. (ABRUCIO, 2007).

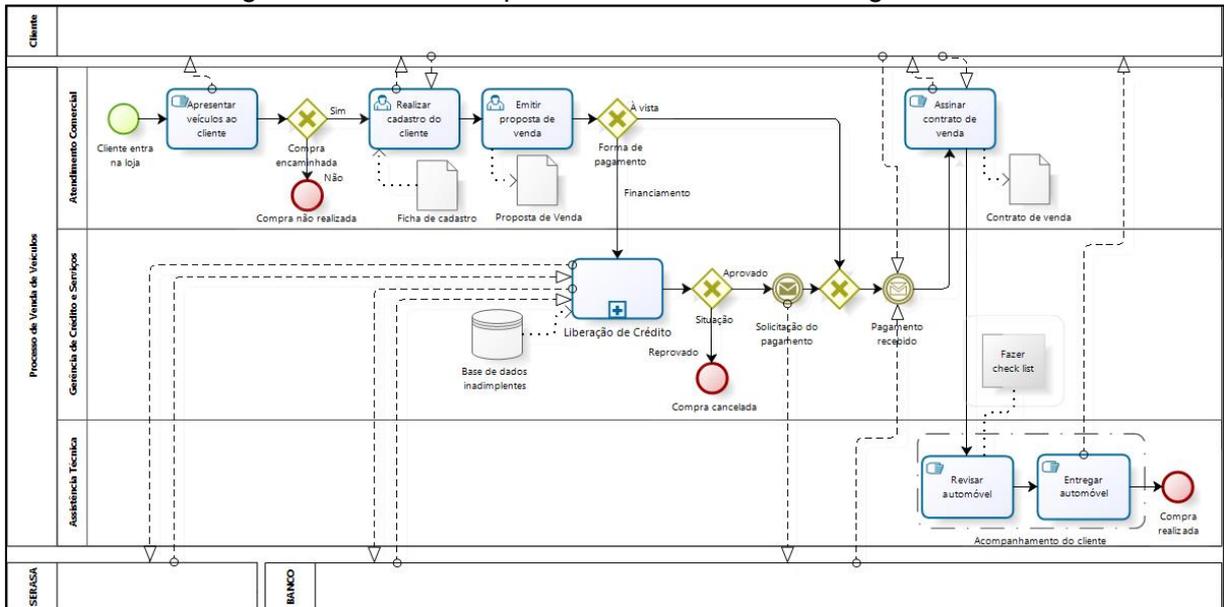
A partir da definição de processo, entende-se que o seu conhecimento profundo faz com que as ações desenvolvidas nas organizações possam ganhar expressão e assim o aumento da produtividade e eficiência. (CAMPOS, 2013).

Para realização do mapeamento de processos existe uma ferramenta chamada BPMN. A BPMN (*Business Process Model and Notation*) é uma ferramenta por meio da qual são padronizadas notações para facilitar a comunicação visual na modelagem dos processos. (BPMN, 2017).

Para o desenvolvimento dessas tarefas de mapeamento de processos e gerenciamentos de riscos existem ferramentas, como matrizes e *softwares* que

servem para o mapeamento, desenho e modelagem de processos e gerenciamento de riscos. Para modelagem de processos podem ser citados o Bizagi Modeler e o Bonita BPM, que são utilizados em plataformas gratuitas e utilizam as notações padronizadas para o mapeamento de processos.

Figura 1 – Modelo de processo modelado no Bizagi Modeler



Fonte: <http://blog.iprocess.com.br/tag/melhores-praticas-bpmn/> acesso em 04.04.2018

Baseado nessas ideias, o Executivo Federal tem editado normas no sentido de incentivar as administrações a desenvolverem ações para uma boa gestão nas atividades administrativas. É o caso da Instrução normativa 01/2016 da CGU e MPOG. Nesse documento, são orientadas diretrizes para que as organizações públicas institua ferramentas de controle interno de gestão visando a minimizar os riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público:

Art. 3o Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e

entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais. (CGU-MPOG, 2016).

Nesse sentido, é necessário que em um passo anterior a definição dos riscos do processo seja dado, que é a definição e o conhecimento dos macroprocessos internos da organização.

A partir de agora será apresentado o contexto da realidade investigada para posterior proposta de intervenção junto ao IFMS.

4. CONTEXTO DA REALIDADE INVESTIGADA - O INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO DO SUL

A Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008 estabelece que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS) é uma instituição de ensino *multicampi*, que possui a natureza jurídica de autarquia, vinculada à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC) e por assim ser é mantida pelos cofres públicos e possui autonomia administrativa, financeira, orçamentária, patrimonial e quadro de pessoal próprio. (BRASIL, 2008).

Esse Instituto, juntamente a outros 37 Institutos Federais (IF's) no Brasil, foi criado a partir da institucionalização da Rede Federal de Educação, Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT), por meio dessa Lei 11.892. Atualmente, a Rede Federal conta com 644 unidades, em 568 municípios no País, distribuídas entre 38 Institutos Federais, 2 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's), 25 Escolas Técnicas Vinculadas a Universidades, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e o Colégio Pedro II. (BRASIL, 2017).

A história da Educação Profissional no Brasil remonta à 1909, quando o então Presidente Nilo Peçanha, por meio do Decreto 7.566, de 23 de setembro de 1909, criou 19 Escolas de Aprendizes e Artífices, que posteriormente vieram a se transformar nas Escolas Técnicas e Escolas Agrotécnicas Federais, em seguida Centros Federais de Educação Tecnológica para, por fim, vieram se tornar os atuais Institutos Federais. (IFMS, 2014).

O IFMS iniciou suas atividades em 2008, com a criação da então Escola Agrotécnica Federal de Nova Andradina-MS e Escola Técnica Federal de Mato

Grosso do Sul, na Capital Campo Grande, as quais posteriormente se tornaram *campus* do IFMS. (*Ibidem*).

Até o ano de 2014, nos termos da Lei 11.892/08, o IFMS funcionava em 7 municípios no Estado de Mato Grosso do Sul, sendo eles Campo Grande, Aquidauana, Corumbá, Coxim, Nova Andradina, Ponta Porã e Três Lagoas. Em 2016, com a expansão da RFEPCT, foi autorizado o funcionamento de mais 3 unidades no Estado, em Dourados, Jardim e Naviraí, respectivamente. A Reitoria da Instituição funciona na Capital do Estado, Campo Grande. (BRASIL, 2016).

Conforme informações extraídas do Sistema unificado da Administração Pública do IFMS (SUAP), em 2017, das onze unidades existentes (10 *campi* e uma reitoria), 9 se encontram em sede própria. Seu quadro de pessoal até o momento da consulta conta com 1.143 servidores, entre 564 docentes e 579 técnicos-administrativos em educação. (IFMS, 2017).

O IFMS oferta cursos técnicos de nível médio, graduação e pós-graduação, atuando também com a oferta de qualificação profissional com cursos de formação inicial e continuada (FIC). Além disso, o IFMS possui forte ênfase no desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão. (IFMS, 2014).

A atuação do IFMS no que diz à formação acadêmica dos seus estudantes atua em diversas áreas e modalidades de conhecimento. Nos 10 *campi*, os cursos são divididos por eixos tecnológicos de atuação, sendo distribuídos da seguinte forma: *Campus* Aquidauana – Eixo Tecnológico de Informação e Comunicação e Eixo Tecnológico de Infraestrutura; *Campus* Campo Grande – Eixo Tecnológico de Informação e Comunicação e Eixo Tecnológico de Controle e Processos Industriais; *Campus* Corumbá – Eixo de Informação e Comunicação e Eixo e Eixo Tecnológico de Controle e Processos Industriais; *Campus* Coxim – Eixo Tecnológico de Comunicação e Informação e Eixo e Eixo Tecnológico de Produção Alimentícia; *Campus* Dourados –Eixo Tecnológico de Informação e Comunicação; *Campus* Jardim – Eixo Tecnológico de Informação e Comunicação e Eixo Tecnológico de Infraestrutura; *Campus* Naviraí – Eixo Tecnológico de Informação e Comunicação e Eixo Tecnológico de Recursos Naturais; *Campus* Nova Andradina Eixo Tecnológico de Informação e Comunicação e Eixo Tecnológico de Recursos Naturais; *Campus* Ponta Porã – Eixo Tecnológico de Informação e Comunicação e Eixo Tecnológico de Recursos Naturais; *Campus* Três Lagoas Eixo Tecnológico de Informação e Comunicação e Eixo Tecnológico de Controle e Processos Industriais. (IFMS, 2017).

A partir dessa distribuição por eixo de atuação é que os *campi* do IFMS desenvolvem as suas atividades pedagógicas, forma o seu quadro de pessoal e define os cursos a serem ofertados à comunidade.

Sua infraestrutura é projetada para atender nos *campi* do interior um número de 115 servidores, entre 70 docentes e 45 Técnicos-Administrativos em Educação e no *Campus* Campo Grande 150 docentes e 90 Técnicos-Administrativos em Educação. Há de se observar que os *Campi* intitulado como *Campus* Agrícola possuem um quadro de servidores de 70 docentes e 60 Técnicos-Administrativos em Educação, nos termos da Portaria MEC 246, de 15 de abril de 2016. Nos municípios onde há *Campus* do IFMS, Nova Andradina e Ponta Porã são *Campi* Agrícola. A Reitoria possui um quadro de 177 servidores, entre eles docentes lotados no *Campus* Campo Grande que desenvolvem atividades administrativas nessa unidade. (IFMS, 2014; MEC, 2016).

O Corpo Diretivo de gestão conta atualmente com três modelos de distribuições de cargos e funções, sendo um modelo que é adotado na Reitoria, outro nos *campi* dos municípios localizados no interior do Estado e um modelo adotado no *Campus* Campo Grande, localizado na Capital, conforme informações obtidas no sítio da instituição. Os organogramas encontram-se como anexos desse trabalho. (IFMS, 2017)

Todas as informações do IFMS até aqui apresentadas foram retiradas do Plano de Desenvolvimento Institucional da Instituição 2014-2018 e da página eletrônica oficial da instituição.

O autor desse trabalho é servidor desse Instituto ocupante do cargo de Assistente em Administração, lotado no *Campus* Naviraí. Analisando a realidade da instituição pode-se perceber que ela dispõe de um número expressivo de servidores. Regidos por um Estatuto, a Lei Federal 8.112, de 11 de novembro de 1990, esses servidores se submetem aos ditames dessa Lei, no que se refere a sua atuação profissional, sobretudo no que tange às obrigações funcionais.

Sobre a matéria disciplinar, o IFMS não possui uma corregedoria implantada, nos moldes do Decreto 5.480, de 30 de junho de 2005, conforme informações prestadas pela Diretora Executiva da Reitoria do IFMS (DIRET/IFMS).

Essa diretoria é o setor responsável por acompanhar e assessorar o Reitor do Instituto Federal em matéria correcional. (informação verbal)⁴.

Para auxiliar nesse trabalho de assessoria, há o suporte do Núcleo de apoio a correição, nos termos do art. 16, II, do Regimento Geral do IFMS, cujas competências vêm definidas no art. 19, desse mesmo regimento. (IFMS, 2017).

Como dito, o art. 19 prevê as competências do Núcleo de apoio a correição, dentre outras, as seguintes:

Art. 19. Compete ao Núcleo de Apoio à Correição:

[...]

VIII - supervisionar e apoiar as comissões que conduzem os procedimentos disciplinares;

IX - propor uniformização de entendimentos e procedimentos das comissões disciplinares instauradas no âmbito do IFMS, sob orientação da Controladoria-Geral da União (CGU).

Em entrevista realizada com a Diretora Executiva da Reitoria foi informado que as ações acerca dos procedimentos vêm sendo gradativamente inseridas na rotina do setor, sobretudo acerca de procedimentos, mas que não há processos desenhados, nem mapeados e que não há um manual prático institucionalizado.

Ainda na entrevista concedida, foi perguntado à diretora se ela julgava importante o mapeamento do processo administrativo disciplinar no âmbito do IFMS e ela respondeu que sim, que esse é um ideal buscado pela Instituição.

Em suma, no âmbito do IFMS, embora as ações de planejamento venham sendo desenvolvidas, os processos disciplinares ainda não se encontram mapeados, com respectivos gerenciamentos de riscos implementados.

Assim, diante dos ditames normativos acerca de procedimentos gerenciais para implantação de políticas de gestão de riscos e também da necessidade de cumprimento da legislação atinente aos processos de apuração disciplinares dos seus agentes, torna-se oportuno este estudo, cujo tema e oportunidade de intervenção se amolda à realidade da instituição investigada.

Diante do contexto institucional no qual se encontra o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul, o cenário legislativo, doutrinário e jurisprudencial, abordado na fundamentação teórica desse estudo, é

⁴ Entrevista concedida por MASCHIO, Marcelina Teruko Fujii. [Abr. 2018]. Campo Grande-MS. Entrevistador: MORAIS, João Batista.

notório que a Administração do IFMS demanda uma intervenção no sentido de ter seus processos disciplinares conduzidos a partir de um rito desenhado e mapeado.

No próximo capítulo será apresentada a análise da situação-problema à luz do referencial teórico explorado e dos dados obtidos por meio da metodologia utilizada, para ao final propor intervenção junto ao IFMS.

5. ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Nessa etapa do trabalho, após a apresentação dos fundamentos jurídicos que tratam da problemática abordada e da contextualização da Instituição objeto da proposta final, será analisada a situação-problema à luz do contexto institucional do IFMS para que, por fim, seja sugerida intervenção.

5.1. Análise da situação-problema

O IFMS é uma instituição que possui sua estrutura distribuída pela Reitoria e seus 10 *campi*, como apontado acima. Os processos administrativos disciplinares são instaurados pela Autoridade máxima do órgão, o Reitor.

A partir da análise da legislação, com base na fundamentação teórica, é notório que os princípios e regras estatuídos na Lei 8.112/90 evidenciam que essa Lei não esmiúça o conteúdo jurídico dos ilícitos administrativos, definindo-os ou limitando o seu alcance.

Ademais, considerando o fato de que os processos disciplinares de âmbito federal são regulados por essa mesma Lei, também é marcante o fato dela não conter os procedimentos formais que precisam ser seguidos, a exemplo do que ocorre com o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal.

O Código de processo civil (CPC), Lei 13.105, de 16 de março de 2015 possui a seguinte estrutura: a parte geral composta distribuída em 6 livros, “das normas processuais civis” (Livro I), “da função jurisdicional” (Livro II), “dos sujeitos do processo” (Livro III), “dos atos processuais” (Livro IV), “da tutela provisória” (Livro V) e “da formação, da suspensão e da extinção do processo” (Livro VI) e a parte especial “do processo de conhecimento e do cumprimento de sentença” (Livro I), “do processo de execução” (Livro II), “dos processos nos tribunais e dos meios de impugnação das decisões judiciais” (Livro III) e “disposições finais e transitórias”

(Livro complementar). O Código de Processo Civil possui 1.072 artigos e foi reformulado no ano de 2015. (BRASIL, 2015).

O Código de Processo Penal (CPP), Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, possui 6 livros, com a seguinte distribuição: “do processo geral” (Livro I), “dos processos em espécie” (Livro II), “das nulidades e dos recursos em geral” (Livro III), “da execução” (Livro IV), “das relações jurisdicionais com autoridade estrangeira” (Livro V) e “das disposições gerais”. O CPP possui 811 artigos. (BRASIL, 1941).

Tanto no CPC como no CPP ainda se subdividem em títulos e capítulos que esmiúçam todo o procedimento judicial civil e penal, respectivamente. A Lei que regulamenta o Processo Administrativo Disciplinar Civil em âmbito federal é a Lei 8.112/90, dos arts. 116 a 182, demonstrando uma aparente distorção legal em matéria processual.

Em relação a atual situação IFMS em matéria disciplinar, O Núcleo de Apoio a Correição (NUREI) apresentou um relatório dos dados deste Instituto, de 2011 a março de 2018. No referido relatório foi apontado os principais problemas encontrados nos processos que chegaram para sua análise foram os seguintes:

Denúncia não fundamentada (má instruída com provas); Demora na prestação de informações sobre fatos no local da ocorrência, quando solicitado esclarecimento; Prescrição; Produção de provas insuficientes; **Reduzido número de servidores aptos a trabalharem em comissões**; Numerosas prorrogações de prazos e reconduções de comissões. (IFMS-NUREI, 2018). (grifo nosso).

Inferre-se dos apontamentos realizados pelo NUREI que basicamente os problemas encontrados estão relacionados à capacidade técnica e ao desenvolvimento do processo de forma regular, ou seja, problemas relacionados a questões formais, sobretudo antes mesmo da denúncia vir a se tornar processo.

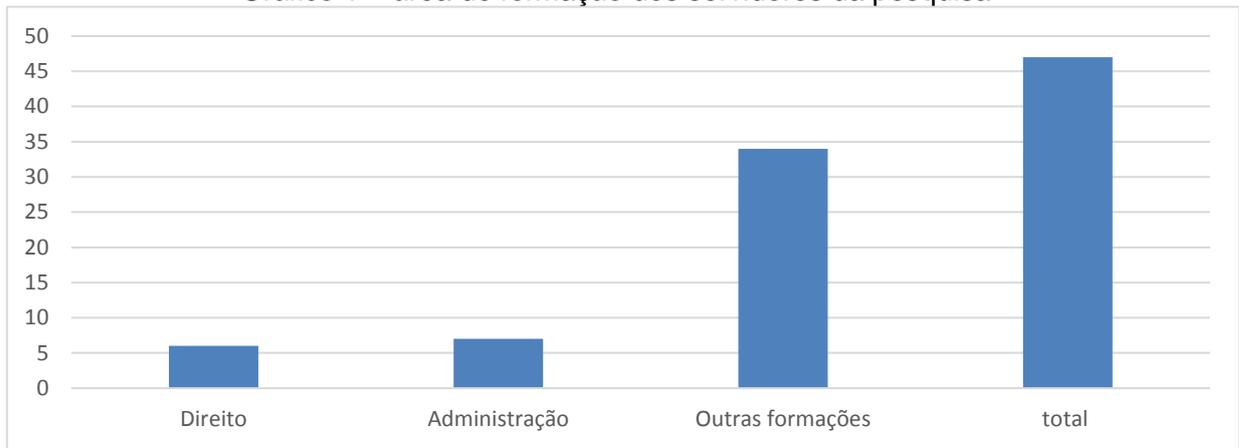
Por meio de consulta ao Sistema Unificado da Administração Pública (SUAP) foi possível constatar que atualmente (mai-2018) o IFMS possui 1.181 servidores cadastrados. (IFMS, 2018). Comparando esse número, com os dados apresentados pelo NUREI, significa dizer que 4% dos servidores tem participado da condução de processos disciplinares.

Com o intuito de analisar a opinião dos servidores que foram capacitados e/ou participaram de comissões disciplinares, foi aplicado um questionário cujas

perguntas constam no apêndice A desse trabalho. Dos 79 servidores selecionados para responder às perguntas, 47 se prontificaram a contribuir com a pesquisa.

Como um dos aspectos a ser analisado é exatamente a formação técnica para participar de comissão de PAD, a área de formação por meio da qual é possível presumir que haja o conhecimento técnico para participar desse tipo de comissão é a do bacharel em direito. Dos 47 respondentes, 6 possuem formação em direito, 7 em administração e os demais respondentes possuem as mais variadas formações acadêmicas ou estão cursando alguma universidade.

Gráfico 1 – área de formação dos servidores da pesquisa

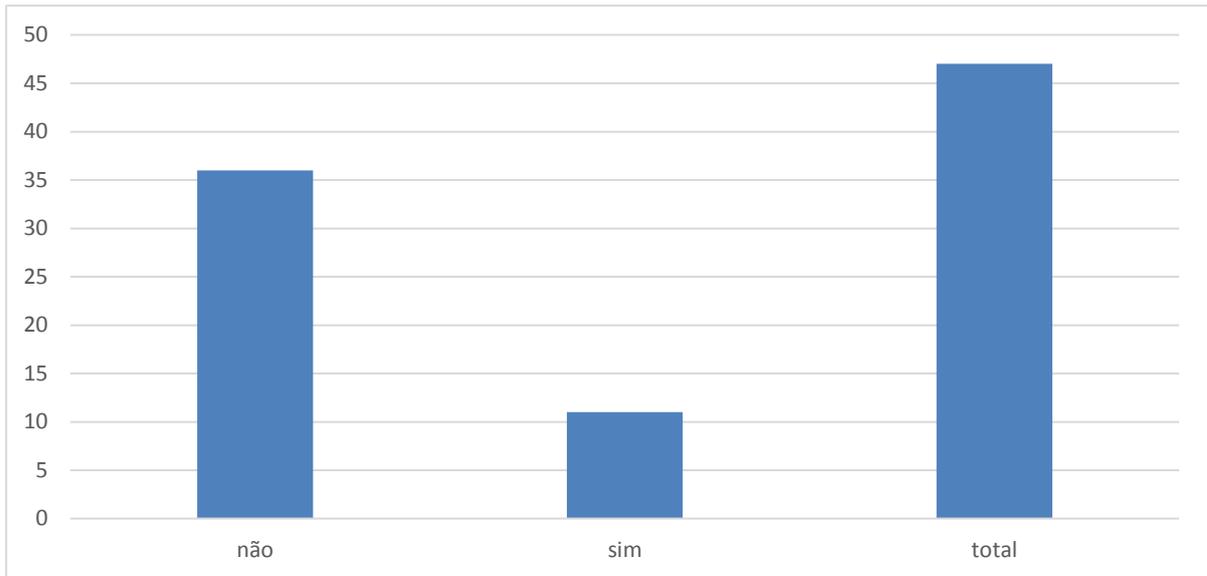


Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa do apêndice D (2017).

Ainda acerca da formação, a pesquisa evidenciou que a maioria dos servidores respondentes afirmaram ser importante ter formação jurídica. Dos 46 servidores respondentes sobre o a questão da importância da formação jurídica para participar dos trabalhos de uma Comissão de Sindicância/PAD, 28 afirmaram que é importante tal formação, em detrimento dos 18 que não concordam com essa afirmação. Dessa forma, 60,9% dos servidores pesquisados julgaram importante ter formação jurídica para a condução dos processos.

Corroborando o entendimento do NUREI no sentido de que há “Reduzido número de servidores aptos a trabalharem em comissões”, os servidores respondentes fizeram uma autoavaliação quanto a aptidão para conduzir processos disciplinares e a maioria se considerou inapta, conforme quadro abaixo.

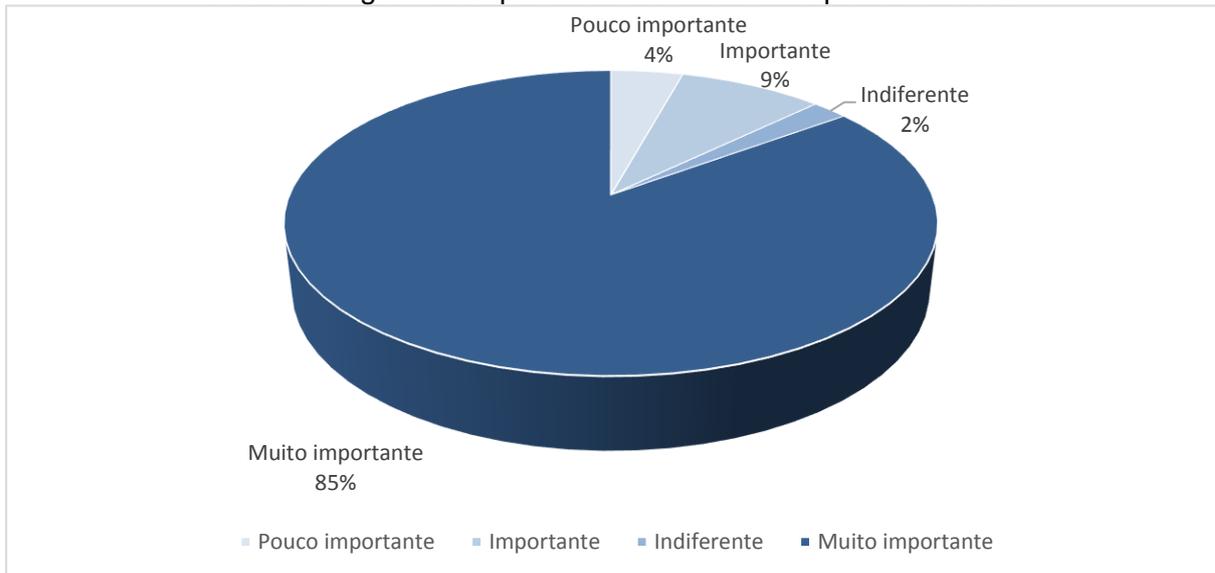
Gráfico 2 – Servidores aptos à condução de processos disciplinares



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa do apêndice D (2017).

Por fim, foi perguntado aos servidores acerca da importância de um manual prático de processos disciplinares e o resultado obtido está apresentado no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – grau de importância de um manual prático de PAD



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa do apêndice D (2017).

Percebe-se, portanto, que 94% dos servidores que responderam ao questionário acham importante ou muito importante a existência de um manual prático de processo administrativo disciplinar.

Como o objetivo desse trabalho é propor o mapeamento do processo administrativo disciplinar, percebe-se na análise da situação-problema que os servidores que participaram de processos disciplinares e os que foram capacitados

para tanto, entendem a importância de um manual⁵ prático, o qual pode ser suprido por meio do mapeamento do processo.

Em entrevista, a Diretora Executiva da Reitoria do IFMS apontou que há certa dificuldade dos servidores que participam de comissões disciplinares. Que embora haja o comprometimento dos servidores, há em geral uma dificuldade técnica dos referidos agentes públicos. Que embora os membros de comissão sejam orientados a procurar o NUREI durante a fase de andamento do processo, este setor só toma conhecimento das medidas tomadas pela comissão depois que o processo tem seu relatório final expedido. Somente nesse momento é que o setor toma conhecimento de algumas falhas ou supressões de fases que comprometem a legitimidade do processo. Afirmou ainda que o IFMS, por meio da DIRET, ainda não conseguiu capacitar os servidores da forma como gostaria. Que por conta dessa ausência de capacitação, não há o devido conhecimento técnico para o desempenho dos trabalhos.

Nesse sentido, foi perguntado como ela julga a importância do mapeamento de processos para o IFMS e foi respondido que esse é o ideal buscado pela Instituição.

Além disso, cabe destacar que o IFMS não dispõe de um instrumento prático para a condução de processos disciplinares. Não há um documento institucionalizado onde nele conste o processo administrativo mapeado ou modelado. O que vem sendo realizado, são ações iniciais, mas que precisam ser amadurecidas para que os servidores possam ser capacitados nessa área, conforme apontado pela Diretoria Executiva desse Instituto.

Assim, por todo o exposto até o momento, é notória a oportunidade de intervenção nessa instituição no sentido de que sejam buscados mecanismos para ter o Processo Administrativo Disciplinar mapeado, modelado e os seus riscos gerenciados.

⁵ Guia prático que explica o funcionamento de algo. (PRIBERAM, 2018).

5.1.1. Trabalhos relacionados ao tema

Durante o ano de 2017, quanto esse trabalho vinha sendo elaborado, tentou-se verificar se há publicações semelhantes a temática abordada nesse trabalho. Foram realizadas pesquisas no google acadêmico, Scielo.org, Revista de Direito Administrativo da FGV e também no google web, utilizando palavras chaves como “mapeamento de processo administrativo disciplinar”, “ausência de rito do processo administrativo disciplinar”, “manual prático de processo administrativo disciplinar”, “Direito Administrativo sancionador”, “PAD”, “Direito Administrativo Disciplinar” e somente retornaram resultados que tratam do Processo Administrativo sem falar do mapeamento desse tipo de processo.

Em 2018, foram consultadas as páginas eletrônicas dos Institutos Federais que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para identificar se alguma dessas instituições possuem o processo administrativo disciplinar desenhado ou mapeado. Utilizou-se palavras-chave como “manual de processo administrativo disciplinar”, “processo administrativo disciplinar”, “mapeamento de processos”, “manual PAD”, “PAD” e foi encontrado nenhuma informação de processo administrativo disciplinar mapeado.

Os resultados que serviram de base para a proposta de intervenção a seguir foram dois: O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU e o Manual prático de Processo Administrativo Disciplinar da AGU, este constando no anexo IV deste trabalho, pois foi o documento utilizado como base para elaboração do fluxo processual.

O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU foi idealizado em 2011 com o intuito de auxiliar as comissões de processos disciplinares na condução dos processos sendo inclusive instrumento para decisões judiciais, conforme informações extraídas do *site* do Ministério. Desde aquele ano, o manual passa por diversas atualizações, tendo sido a última publicada em dezembro de 2017. (CGU, 2018).

Esse manual traz o arcabouço legal, doutrinário e jurisprudencial acerca do processo administrativo disciplinar. Trata-se de um documento que atualmente possui 344 laudas, sem, contudo, detalhar o passo a passo do PAD.

Outro documento que também se encontra disponível no site da instituição é o Manual prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância da AGU, o qual dispõe sobre o processo administrativo disciplinar de forma prática, porém de forma mais aplicada a própria AGU. Nele contém informações da Doutrina, jurisprudência e consta também os procedimentos que devem ser adotados pelas Comissões processantes. (AGU, 2018).

Assim, dada a proposta didática do referido manual, o qual apresenta, embora de forma bastante detalhada, alguns passos a serem seguidos pelas comissões processantes, este referido manual da AGU se amolda perfeitamente à necessidade identificada como oportunidade de intervenção no sentido de mapear os processos disciplinares no âmbito do IFMS.

5.2. Proposta de intervenção

Nessa etapa consta a proposta de intervenção, na tentativa de realizar melhorias acerca da situação-problema apresentada no âmbito do IFMS.

Para tanto serão descritos os passos a serem seguidos pelas comissões de processos administrativos disciplinares no âmbito do IFMS, apontando os setores responsáveis pelas ações, a descrição genérica de cada passo, assim como a sua respectiva descrição detalhada e os principais riscos que possam gerar nulidades e perda do trabalho desenvolvido pela comissão. Além disso, serão realizadas algumas observações acerca das questões incidentais nesses tipos de ritos processuais.

Esse fluxo foi adaptado a partir da análise do Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância da Advocacia Geral da União, bem como da legislação Processual Vigente.

A proposta de intervenção é que o IFMS analise a construção desse fluxo e as demais observações acerca do rito utilizado na condução do PAD e adote medidas visando a sua implementação como ferramenta institucional, no sentido de facilitar o trabalho das comissões e padronizar a forma como os processos administrativos disciplinares são conduzidos.

Essa proposta poderá auxiliar a Instituição na realização do mapeamento de outros processos disciplinares, tais como sindicâncias investigativas, acusatórias etc. também na elaboração de um manual prático de processos disciplinares.

No próximo tópico será descrito cada etapa do processo administrativo disciplinar, listando os respectivos riscos que possam comprometer a legalidade e validade deste.

5.2.1. Fluxo processual

Quadro 1 - Fluxo do Processo Administrativo Disciplinar (PAD)

RESPONSÁVEL	DESCRIÇÃO DA AÇÃO
<p>Autoridade Instauradora (Reitor)</p>	<p><u>PASSO 1 – RECEBE DENÚNCIA DE IRREGULARIDADE – JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE – DESIGNA COMISSÃO OU DETERMINA O ARQUIVAMENTO (Art. 143, Lei 8.112/90)</u></p> <p>1.1. Recebida a denúncia, a autoridade instauradora deverá analisar se nos documentos acostados aos autos há indícios suficientes de autoria e materialidade, podendo tomar uma das medidas abaixo:</p> <p>INDICAR MEMBROS PARA COMPOSIÇÃO DE COMISSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (CPAD) E ENCAMINHAR À DIRET; ou</p> <p>EVIDENCIAR AUSÊNCIA DE AUTORIA E/OU MATERIALIDADE.</p> <p>1.2. Se houver ausência de autoria e materialidade, determinará o arquivamento do feito, em despacho fundamentado ou na falta somente da autoria ou da materialidade, poderá instaurar sindicância investigativa, investigação preliminar, designando comissão específica para tanto ou, ainda, encaminhar expediente para algum setor solicitando informações.</p> <p><u>RISCOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Deixar de atentar para a competência para instaurar Processo Disciplinar que é exclusiva do Reitor, nos termos do regimento interno do IFMS c/c a Lei 8.112/90; - deixar de observar, na indicação dos membros da comissão, a efetividade, escolaridade do cargo e estabilidade; - deixar de indicar membros que possuam conhecimento técnico sobre o assunto que será tratado no processo; - deixar de dar celeridade nessa tramitação. (nessa etapa se inicia da contagem do prazo prescricional).
<p>DIRET / NUREI</p>	<p><u>PASSO 2 – RECEBE O DESPACHO DO REITOR E ELABORA A MINUTA DA PORTARIA</u></p> <p>2.1. Sendo caso de abertura de PAD, verificar causas de impedimento e suspeição dos membros indicados pelo Reitor (Vide art. 149, da Lei 8.112/90 e arts. 18 a 21, da Lei 9784 / 99):</p> <p>2.1.1. Se houver impedimento, devolve o processo ao Reitor, em despacho fundamentado e o Reitor refaz o passo 1;</p>

	<p>2.1.2. Se não houver impedimento, elabora minuta da Portaria e devolve ao Reitor, via gabinete, para assinatura e publicação.</p> <p>Obs.1: Na portaria, além de identificar os membros e quem será o Presidente, é imprescindível o estabelecimento do prazo de 60 dias (art. 152, Lei 8.112/90), <u>podendo ser prorrogado</u>, a pedido da comissão, <u>desde que justificado</u>. A Comissão deve atentar para solicitar a prorrogação de prazo em tempo suficiente para expedição de uma nova portaria, prorrogando essa anterior. NÃO DEVERÁ SER PRORROGADA PORTARIA CUJA VIGÊNCIA TENHA EXPIRADA, devendo, nesse caso, ser reconduzidos os membros.</p> <p>Obs.2: Se mesmo após a prorrogação, ainda não for possível concluir os trabalhos, os membros poderão ser reconduzidos.</p>
<p>Autoridade instauradora</p>	<p><u>PASSO 3 – ASSINA A PORTARIA, DETERMINA A PUBLICAÇÃO E REMESSA DOS AUTOS AO PRESIDENTE DA COMISSÃO</u></p> <p>3.1. Reitor assinará a Portaria e determinará a sua publicação;</p> <p>3.2. Concomitante, expedirá despacho determinando o envio do processo ao Presidente da Comissão, por intermédio do NUREI.</p> <p><u>RISCOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Deixar de reanalisar os impedimentos quanto a efetividade, escolaridade do cargo e estabilidade; - ocorrência de lapso de tempo entre a perda da vigência de uma portaria e a assinatura de outra prorrogando aquela com vigência exaurida.
<p>DIRET/NUREI</p>	<p><u>PASSO 4 – RECEBE O PROCESSO COM A PORTARIA ASSINADA E REMETE OS AUTOS INTERGRALMENTE AO PRESIDENTE DA COMISSÃO</u></p> <p>4.1. DIRET, por intermédio do NUREI, remeterá os autos do processo ao Presidente da Comissão, em despacho escrito, com o ciente do referido Presidente.</p> <p>Obs.: Caso o Presidente da Comissão seja servidor lotado na Reitoria ou no <i>Campus</i> Campo Grande do IFMS ou, ainda, se servidor de outra instituição (Comissão externa), o processo será entregue em mãos, convocando-o para retirada junto ao NUREI; Caso seja servidor do IFMS lotado em unidade do Interior, o processo será remetido por malote em envelope lacrado e identificado como SIGILOS.</p>

	<p><u>RISCOS</u></p> <p>- deixar de dar o rigoroso sigilo ao processo.</p>
<p>Presidente e Membros da Comissão</p>	<p><u>PASSO 5 - RECEBE O PROCESSO E CONVOCA REUNIÃO PARA LEITURA DOS AUTOS E INSTALAÇÃO DOS TRABALHOS</u></p> <p>5.1. Após recebimento do processo, o Presidente da Comissão irá se apropriar das informações nele constantes e CONVOCARÁ reunião para leitura dos autos em conjunto com a Comissão;</p> <p>5.2. Feita a leitura, o Presidente e os membros da Comissão avaliarão se há alguma causa de impedimento ou suspeição para atuar no feito. (vide arts. 18 a 21, da Lei 9.784/99).</p> <p>Obs.: Havendo impedimento ou suspeição, o servidor impedido ou suspeito elaborará requerimento informando as causas de impedimento e/ou suspeição, justificando os motivos, e remeterá à autoridade instauradora, por meio do presidente da CPAD a qual analisará e, deferindo, providenciará solicitação de expedição de Portaria de substituição ou, indeferindo, comunicará ao requerente para prosseguimento no feito.</p> <p><u>RISCOS</u></p> <p>- Não atentar para a identificação das causas de impedimento ou suspeição dos membros da Comissão.</p>
<p>Presidente da Comissão</p>	<p><u>PASSO 6 – DESIGNA SECRETÁRIO, COMUNICA INSTALAÇÃO DOS TRABALHOS À AUTORIDADE INSTAURADORA, REALIZA NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO ACUSADO, COMUNICA ÀS CHEFIAS DOS MEMBROS E DO ACUSADO E À DIGEP/COGEP, DEFINE CRONOGRAMA DOS TRABALHOS E PROVAS A SEREM PRODUZIDAS E ELABORA A ATA DE INSTALAÇÃO</u></p> <p>6.1. O Presidente da Comissão designará o Secretário da CPAD, que poderá recair ou não em um de seus membros. Caso o Presidente opte por indicar membro não integrante da Comissão, este deverá assinar TERMO DE COMPROMISSO E CONFIDENCIALIDADE e a sua designação ser publicada no Boletim de Serviço do IFMS;</p> <p>6.2. O Presidente expedirá memorando à Autoridade instaurada, comunicando a instalação dos trabalhos, informando a sede da Comissão (local onde a Comissão se reunirá para deliberação e para a instrução processual);</p> <p>6.3. O Presidente deverá realizar a <u>NOTIFICAÇÃO PRÉVIA</u> do acusado, na qual deverá constar a sede dos trabalhos, o horário de atendimento, telefone e endereço eletrônico para o recebimento de correspondências. Além disso, recomenda-se o envio de cópia integral do processo ao servidor acusado;</p> <p>Obs.1: Na notificação deverá constar: Número do processo, Portaria de instauração da CPAD, informação de que o servidor figura como acusado e terá o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de</p>

	<p>procurador devidamente constituído e que apresente, no prazo de 5 (cinco) dias, o rol de testemunhas, e as provas que pretenda produzir, motivando a pertinência de cada uma delas, seja sobre a prova a produzir, seja sobre a testemunha que será ouvida.</p> <p>Obs.²: Quando o pedido de produção de prova for impertinente, meramente protelatório ou que em nada acrescente ao processo, a Comissão deverá <u>indeferir-lo em decisão fundamentada e registrada em ata.</u></p> <p>6.4. O Presidente também enviará memorando às chefias imediatas dos membros da Comissão e do acusado, informando da participação deles junto à Comissão, além do local onde os trabalhos serão desenvolvidos;</p> <p>6.4. O Presidente enviará memorando à DIGEP/COGEP, conforme a lotação do servidor (Reitoria/<i>Campus</i>), informando que há um PAD se desenvolvendo em desfavor do servidor acusado;</p> <p>6.5. O Presidente enviará ainda memorando ao Diretor-Geral da unidade de lotação do servidor, quando se tratar de acusado lotado nos <i>campi</i> do IFMS;</p> <p>Obs.³: Todas as notificações acima citadas deverão prever que as informações contidas nos documentos deverão ser guardadas em sigilo, visando à preservação da intimidade do Servidor.</p> <p>6.6. Por fim, tomadas essas providências, o Secretário da Comissão lavrará a ata da reunião que vai por todos assinada e o presidente já define data da próxima reunião para o início da instrução processual.</p> <p><u>RISCOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Deixar de observar o sigilo das informações contidas nos documentos tramitados; - Instalar a sede da Comissão em local diverso daquele onde ocorreram os fatos ou o de onde está lotado o servidor acusado; - deixar de observar as formalidade legais quanto à notificação prévia do acusado; - deixar de registrar em ata todas as deliberações e/ou deixar de comunica-las ao acusado; - deixar de informar à DIGEP que há um processo em desfavor do acusado; - deixar de fundamentar algum pedido que for indeferido. (caracterização de cerceamento de defesa).
Comissão	<p><u>PASSO 7 - INÍCIO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL - DEFINE ESPECIFICADAMENTE AS PROVAS QUE SERÃO PRODUZIDAS, COM AS RESPECTIVAS DATAS E PROVIDÊNCIAS. PRODUZ DE PROVAS DOCUMENTAL, PERICIAL, TESTEMUNHAL E OUTRAS ADMITIDAS EM DIREITO.</u></p> <p>7.1. A partir da definição do cronograma estabelecido no passo anterior, a Comissão deliberará quando e quais provas irão produzir de forma especificada, ou seja, se forem ouvir testemunhas, por exemplo, deverão definir quais</p>

testemunhas serão ouvidas e datadas para as suas oitivas;

7.2. Definidas as provas, ato contínuo a Comissão poderá adotar as seguintes medidas, acerca das principais provas produzidas:

PROVA DOCUMENTAL: a Comissão poderá solicitar aos órgãos e unidades onde estejam ou possam estar depositadas informações relevantes ao processo. São exemplos de provas documentais os documentos públicos, gravações e degravações, imagens, relatórios, laudos periciais preexistentes e afins;

PROVA PERICIAL: Sempre que houver necessidade de conhecimento técnico específico para esclarecer os fatos noticiados no processo, a Comissão poderá designar perito. Para tanto, deverá requerer a autoridade instauradora a designação de um perito oficial, por meio de portaria a ser publicada no Boletim de Serviço. Após a designação, a comissão elaborará os quesitos e intimará o acusado e o seu procurador da produção da prova pericial e estabelecendo o prazo de 5 (cinco) dias para que formulem outros quesitos que julgar pertinente. Caso o acusado formule novos quesitos, a comissão analisará a pertinência e deferirá ou indeferirá o pedido, fundamentando a decisão quando entender pelo indeferimento. Caso haja necessidade de perícia in loco, o acusado e o seu procurador devem ser intimados do procedimento, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis informando-o que será facultado o acompanhamento.

PROVA TESTEMUNHAL: Nesse ato, a Comissão já se apropriou das informações contidas no processo e o acusado já apresentou o rol de testemunhas que pretende ouvir e deverá deliberar sobre quais pessoas poderão contribuir com a elucidação das supostas acusações. Nessa etapa, as testemunhas deverão ser intimadas, por termo, com no mínimo **três dias úteis de antecedência**.

As intimações das testemunhas deverão ser informadas ao acusado, bem como ao seu procurador, caso o tenha constituído, **nesse mesmo prazo de antecedência**.

Tratando-se de Servidor Público o comparecimento é obrigatório e a realização desse ato deve ser comunicado ao respectivo chefe imediato, para que viabilize o seu comparecimento, inclusive com o pagamento de diárias e passagens, quando devido.

Na notificação, deve conter as informações mínimas de data, hora e local de onde será realizada a oitiva. **Não deverão ser informadas sobre os fatos constantes no processo.**

Tratando-se de pessoa estranha ao serviço público, não há obrigatoriedade de comparecimento, devendo ser expedido convite.

No momento da realização da oitiva, a Comissão deverá abrir o depoimento promovendo a qualificação da testemunha, com os dados pessoais desta, o registro dos presentes (membros da Comissão, acusado e procurador deste, conforme o caso) e dar início às perguntas, advertindo a testemunha do compromisso legal com a verdade, sob pena de incorrer no crime de falso testemunho, nos termos do art. 342, do Código Penal Brasileiro, ressalvados os casos de impedimento ou suspeição, para os quais a comissão poderá, se assim o

	<p>quiser, ouvi-lo na condição de informante, não prestando o depoente compromisso com a verdade.</p> <p>As perguntas são realizadas por intermédio do Presidente, franqueando a palavra aos membros da Comissão. Após a Comissão, o acusado ou seu procurador poderão inquirir a testemunha, direcionando as perguntas ao Presidente, que as remeterá a testemunha, indeferindo aquelas impertinentes ou que em nada acrescentem para a elucidação dos fatos. As respostas serão reduzidas a termo pelo secretário da Comissão, sendo vedada a testemunha trazer o seu depoimento por escrito.</p> <p>Sempre que possível, na sala da oitiva, a Comissão poderá dispor de um monitor auxiliar onde seja apresentado aos presentes o que está sendo redigido pelo Secretário da Comissão. Caso não seja possível, após o encerramento da oitiva o documento deverá ser impresso e os presentes lerão o documento e poderão solicitar alteração no que foi dito, caso não concorde com o que foi redigido.</p> <p>Obs.: é obrigatório que nas oitivas das testemunhas sejam ouvidas primeiramente as testemunhas arroladas pela Comissão e depois as arroladas pelo acusado.</p> <p><u>RISCOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de intimação do acusado e/ou seu procurador sobre as provas que serão produzidas (testemunhal, pericial etc.), de forma inequívoca, informando data, hora e local e eventuais alterações, sempre atentando ao prazo de antecedência de três dias ao da realização do ato; - deixar de encaminhar ao acusado e/ou procurador juntada de documentos que possam contribuir diretamente para a convicção da Comissão, com prazo de 5 (cinco) dias para manifestação; - permitir que as testemunhas tragam depoimento por escrito; - deixar de preservar a incomunicabilidade das testemunhas; - deixar de atender os prazos mínimos na realização das intimações/comunicações dos atos que serão realizados; - deixar de realizar as intimações/comunicações de forma regular; - deixar de ouvir primeiro as testemunhas arroladas pela Comissão.
<p>Comissão</p>	<p><u>PASSO 8 – REALIZA O INTERROGATÓRIO DO ACUSADO</u></p> <p>8.1. Em regra, o interrogatório do acusado deve ser o último ato da produção de provas. A Comissão designará a data, hora e o local onde acusado será interrogado. Deverá ser observado o prazo mínimo de 3 (três) dias úteis para a realização do ato. O procurador do acusado também deverá ser intimado do ato, caso tenha sido constituído. Antes de iniciar a oitiva, o acusado deve ser informado que poderá permanecer em silêncio e que este não será interpretado em seu desfavor. Serão realizadas as perguntas e reduzidas a termo. Após, o acusado</p>

	<p>poderá solicitar que se acrescente informações que julgar relevante.</p> <p>Sempre que possível, na sala da oitiva, a Comissão poderá dispor de um monitor auxiliar onde seja apresentado aos presentes o que está sendo redigido pelo Secretário da Comissão. Caso não seja possível, após o encerramento da oitiva o documento deverá ser impresso e os presentes lerão o documento e poderão solicitar retificações, caso não concorde com o que foi redigido. Após, todos os presentes assinam o documento.</p>
<p>Comissão</p>	<p><u>PASSO 9 – FASE DA INDICIAÇÃO – REÚNE E ANALISA AS PROVAS PRODUZIDAS NO PROCESSO, VERIFICANDO SE HOUVE OU NÃO A PRÁTICA DE ALGUM ILÍCITO ADMINISTRATIVO</u></p> <p>9.1. Nessa etapa a Comissão analisará as provas produzidas durante a instrução e verificará se ficou caracterizada, em tese, a autoria e materialidade de alguma infração de natureza disciplinar.</p> <p>Se foi possível definir a autoria e a materialidade, em tese, deverá ser elaborado termo de indicição, apontando de forma detalhada quais as provas que sustentam a convicção da Comissão, devendo, preferencialmente, apontar o dispositivo transgredido (O acusado se defende de fatos). Após, a Comissão fará a citação do acusado para apresentar a defesa escrita no prazo de 10 (dez) dias, entregando-lhe cópia do termo de indicação e, sempre que possível, cópia do processo. O seu procurador também deverá ser devidamente intimado.</p> <p>10.2. Caso não tenha encontrado autoria e/ou materialidade, a Comissão não fará a indicição e seguirá para o passo 11.</p> <p><u>RISCOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ausência fundamentos que sustentam a indicição; - não obediência às formalidades legais na entrega do documento de citação.
<p>Acusado, Comissão e Autoridade Instauradora</p>	<p><u>PASSO 10 – REALIZA A DEFESA ESCRITA</u></p> <p>10.1. Recebido o mandado de citação, o acusado deverá providenciar a sua defesa escrita.</p> <p>Caso o acusado não apresente a defesa escrita, nem solicite prorrogação de prazo para tanto, a Comissão deverá lavrar o termo de revelia e solicitar a autoridade instauradora que designe defensor dativo (art. 164, da Lei 8.112/90).</p> <p>Após a designação do defensor dativo, o prazo para defesa volta a correr.</p> <p>A defesa que for apresentada fora do prazo deverá ser recebida pela Comissão, desde que o relatório final ainda não tenha sido expedido e deve ser solicitado ao acusado que justifique o atraso na entrega dessa defesa.</p>

	<p><u>RISCOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - deixar de designar defensor dativo um servidor ocupante de cargo de nível de escolaridade igual ou superior ao do acusado ou possuir nível de escolaridade igual ou superior ao do acusado.
Comissão	<p><u>PASSO 11 – ANALISA DEFESA E EXPEDE RELATÓRIO FINAL</u></p> <p>11.1. Recebida a defesa escrita ou não sendo caso de indicição, a Comissão deverá lavrar relatório final no qual conste:</p> <ul style="list-style-type: none"> - resumo do processo; - resumo das peças e provas produzidas, informando as provas que se baseou para formar a convicção; - apreciação pormenorizada da defesa escrita; - conclusão pela inocência ou responsabilidade do servidor; - sugestão da penalidade a ser aplicada, com base no dispositivo transgredido, individualizando a pena, caso tenha havido o cometimento de mais de uma infração e as circunstâncias agravantes e atenuantes; - recomendações para implementação de melhorias no funcionamento da instituição. <p>11.2. Após relatório final, a Comissão lavrará termo de encerramento do processo e de remessa dos autos à Autoridade instauradora para julgamento.</p> <p>Obs.: Caso a defesa escrita suscite dúvida substancial quanto aos elementos de prova e de convicção da Comissão ou se houver requerimento devidamente fundamentado por parte do acusado, poderá retomar a fase de produção de provas.</p> <hr/> <p><u>RISCOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Expedir Relatório final em desacordo com os termos apontados no termo de indicição; - deixar de analisar cada ponto apontado pela defesa; - deixar de ser realizado novo interrogatório do acusado, caso tenha havido retorno à fase de produção de provas e tenha ocorrido alteração substancial nos elementos de convicção da comissão.
Autoridade instauradora, DIRET, PROJU	<p><u>PASSO 12 – JULGAMENTO</u></p> <p>12.1. Nessa etapa, com o inquérito administrativo, o Reitor proferirá o julgamento, no prazo impróprio de 20 dias.</p> <p>Após o recebimento do processo pela Comissão, o Reitor deverá remeter os autos para os órgãos consultivos e de assessoria jurídica (PROJU/DIRET/NUREI) para emissão de parecer, antes de proferir sua decisão final.</p> <p>12.2. Após a decisão final, o Reitor deverá comunicá-la à DIGEP e ao servidor acusado para ciência da decisão.</p> <p>12.3. Se houver a aplicação de penalidade, esta deverá ser publicada no Diário Oficial da União, apontando o nome do servidor e o ilícito administrativo</p>

	transgredido.
	<p><u>RISCOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Deixar de acatar o relatório da comissão que não contraria as provas dos autos; - deixar de observar o prazo para julgamento; - dar causa à prescrição.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no manual prático de PAD da AGU (2018).

5.2.2. Questões incidentais

Incidentes processuais são procedimentos de caráter secundário que incidem sobre o procedimento principal. (NUCCI, 2014).

Analogicamente, existem alguns pontos que não fazem parte de aspectos ordinários do rito processual administrativo disciplinar, à luz da Lei 8.112/90, motivo por que não foram inseridos no fluxo descrito no quadro 1. Sendo assim, serão apresentadas algumas questões incidentais previstas tanto no Manual da AGU como da CGU. (AGU, 2015; CGU, 2017).

5.2.2.1. Apresentação de Defesa Prévia

Após a realização da notificação prévia do acusado, este poderá apresentar defesa prévia ao processo. Não há base legal para análise e julgamento desse documento. Contudo, caso o acusado apresente esse documento, a Comissão deverá recebê-lo e realizar a juntada nos autos do processo, realizando uma análise perfunctória apenas no sentido de verificar se há prova cabal de que o processo foi instaurado de forma equivocada. Se houver prova material robusta de que não há autoria ou materialidade, a comissão deverá elaborar o relatório final, comunicando o incidente a autoridade instauradora, sugerindo o arquivamento.

Caso o documento não apresente tal prova, a defesa deverá ser juntada aos autos e analisada detalhadamente somente após a fase de produção de provas.

A análise perfunctória deverá ser deliberada pela comissão e a decisão comunicada ao acusado por meio de intimação, respondendo ao que for solicitado na referida defesa.

5.2.2.2. Não comparecimento da testemunha intimada em depoimento

Caso a testemunha regularmente intimada não compareça na data, horário e local previsto para sua oitiva, A comissão poderá aguardar por até 30 minutos, se

essa espera não gerar prejuízo ao andamento do processo. Se mesmo após esse tempo a testemunha não comparecer, deverá se lavrar o termo de não comparecimento.

Se a testemunha for servidor público, este incidente deverá ser comunicado à chefia imediata do servidor para tomada de providências.

A comissão deverá analisar a relevância da oitiva dessa testemunha e marcar nova data para o comparecimento dela. Caso a Comissão entenda pela possibilidade de dispensa do referido depoimento, poderá fazê-lo e tal decisão deverá ser registrada em ata de forma justificada e fundamentada.

Caso se trata de testemunha convidada, por não ser servidor público, deverá analisar a relevância e pertinência da oitiva e caso seja de extrema relevância o seu depoimento, poderá solicitar a Procuradoria Jurídica, por intermédio do Reitor do IFMS, medida judicial para que ela compareça. Ressalta-se que essa medida é extrema e somente deverá ser tomada caso o depoimento dessa testemunha seja imprescindível ao esclarecimento dos fatos do processo.

5.2.2.3. Depoimento por videoconferência

Nos termos da Instrução Normativa CGU nº 12, de 1º de novembro 2011, é possível que as comissões de processos disciplinares realizem a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências por meio de sistema de videoconferência.

Para tanto, a comissão deverá notificar as pessoas envolvidas para realização do ato (depoimento, reunião etc.) com antecedência mínima de 10 (dez) dias. Deverá ser comunicado e oportunizado ao acusado para que possa participar do ato, visando ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

Além disso, a Comissão deverá providenciar, por intermédio da unidade onde será realizado o ato, a designação de um secretário *ad hoc*, o qual ficará responsável por realizar os testes nos equipamentos, identificação dos servidores envolvidos, colheita de assinaturas, reserva do ambiente onde será realizado o ato administrativo, bem como demais providências que a Comissão entender pertinente visando a regularidade do referido ato. Este servidor que funcionará como secretário *ad hoc* deverá assinar **termo de confidencialidade**.

5.2.2.4. Nova perícia

Acerca da prova pericial, caso a Comissão ou acusado suscitem dúvida substancial acerca do laudo pericial expedido, poderá solicitar que seja realizada nova perícia, tomando a mesmas medidas descritas no passo 7 do fluxo acima para prova pericial.

Importante destacar que a nova perícia não substitui a anterior e que aquela deverá ser realizada nos mesmos moldes desta. Caberá a Comissão valorar as duas perícias para formar a sua convicção.

Cabe mencionar também que se a dúvida da primeira perícia tiver sido suscitada pelo acusado, a Comissão deve analisar a pertinência do pedido e indeferi-lo em decisão fundamentada, caso entenda que não há dúvida substancial, devendo tal decisão ser imediatamente comunicada ao acusado.

5.2.2.5. Surgimento de evidências do envolvimento de mais servidores nos fatos do processo ou de prática de outros ilícitos durante o andamento processual

No decorrer do processo, a Comissão deve se ater ao que consta nos autos e ao objeto da denúncia, principalmente sobre autoria e materialidade. Contudo, é possível que no andamento processual o Colegiado se depare com a participação de outros servidores na prática dos ilícitos supostamente cometidos e que estão sendo objeto de apuração ou que venham a ser evidenciados outros ilícitos envolvendo outros servidores ou até mesmo que se evidencie a prática, em tese, de crimes.

Havendo algum desses incidentes a Comissão deverá comunicar o fato a autoridade instauradora, justificando o motivo que levou a Comissão a concluir por nova autoria ou a prática de novo ilícito administrativo ou penal.

Importante destacar que os fatos que surgirem no decorrer do processo que não guardem relação com o objeto da denúncia não deverão ser objeto de apuração, salvo se, após instada, a autoridade instauradora assim o determinar por meio de portaria, ampliando o âmbito de atuação da Comissão.

5.2.2.6. Afastamento preventivo

O art. 147, da Lei 8.112/90 prevê a possibilidade de afastamento preventivo do servidor acusado, como medida cautelar. Nesse sentido, a Comissão ou a autoridade instauradora poderão solicitar ou determinar, conforme competência, o afastamento preventivo do servidor acusado, quando este puder vir a influenciar os trabalhos de apuração da Comissão.

Ressalta-se que essa medida é excepcional e visa a assegurar o resultado prático do processo. Esse afastamento não poderá ser requerido pelo Servidor. Durante o período de afastamento o servidor permanecerá recebendo todos os seus vencimentos, em reverência ao princípio da presunção de inocência.

5.2.2.7. Outros riscos

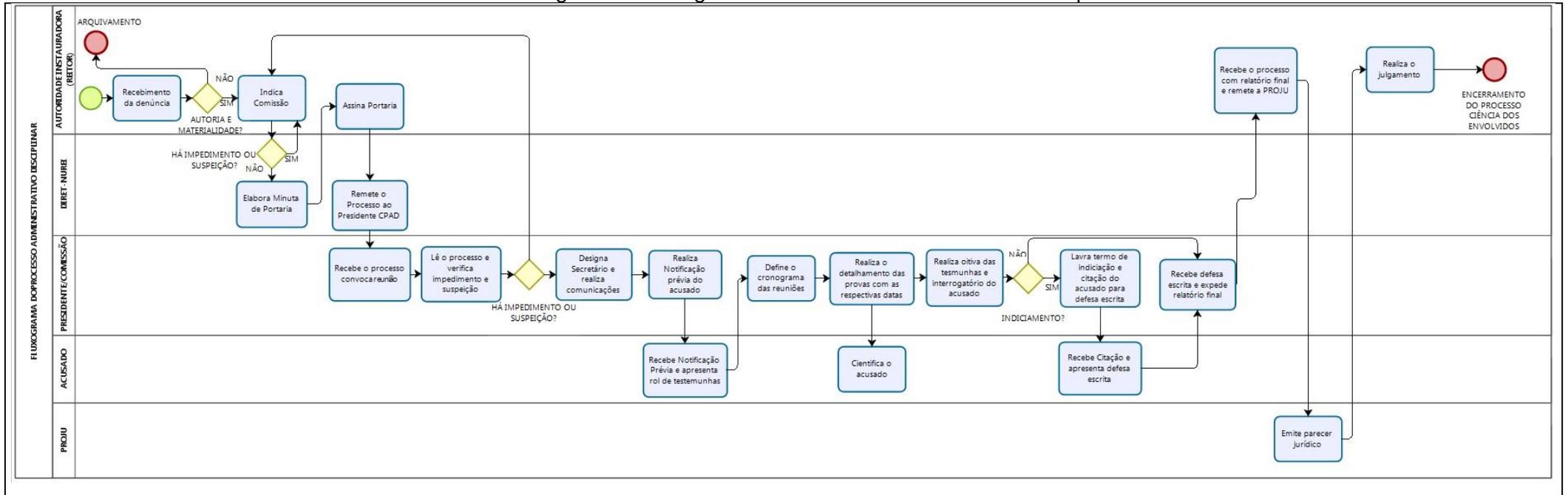
Por fim, alguns outros cuidados precisam ser tomados pelas comissões processantes. Durante o desenvolvimento do processo todas as decisões da Comissão devem estar registradas em ata. Quando essas decisões possuírem conteúdo relevante que venha a influenciar no julgamento do processo, deverão ser comunicadas ao Acusado.

Sempre que houver a juntada de documentos relevantes ao processo, sobre o seu conteúdo o acusado deverá ser intimado para que, querendo, possa se manifestar.

Sempre que o acusado constituir procurador nos autos do processo, a Comissão deverá requerer ao patrono a cópia do instrumento de procuração, a qual deverá ser juntada aos autos. Nesse caso, sempre que a Comissão for realizar alguma notificação ou intimação ao acusado, deverá fazê-lo também ao seu procurador.

Elaborado o passo a passo, cabe destacar, a partir da legislação processual vigente e do manual pelo qual foi baseado a construção desse fluxo, que há outras questões que precisam ser observadas quando na implantação dessa ferramenta de gestão dos processos disciplinares.

Figura 2 – Fluxograma do Processo Administrativo Disciplinar



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Fluxo descrito no item 4.2.1 deste trabalho (2018).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Processo Administrativo Disciplinar dos servidores públicos civis da União, regido pela Lei 8.112/90, é um dos instrumentos à disposição da Administração Pública por meio do qual é possível fazer valer o interesse da sociedade na busca da verdade real de fatos supostamente praticados por servidor transgressor.

Essa ferramenta legal dá à Administração a possibilidade, com base na legalidade, de poder investigar, disciplinar e, se necessário for, punir o servidor que descumpra as suas obrigações funcionais.

A despeito dessa possibilidade legal, os direitos dos servidores, ainda que maus servidores, devem ser resguardados, à luz do que determina o sistema constitucional vigente.

A possibilidade da Administração de investigar, disciplinar e punir não pode ser meio para arbitrariedades ou perseguições, pois como foi dito ao longo do trabalho é necessário que haja o devido processo legal para que somente então o Estado possa atacar o patrimônio do servidor transgressor. É necessário que haja admissibilidade para tanto.

Outro ponto que merece destaque é que, em matéria disciplinar, quando se instaurado determinado processo e no decorrer do seu desenvolvimento há algum vício insanável esse deverá ser declarado nulo pela Administração. Nesses casos, o Judiciário, se for instado, também poderá declarar tal nulidade, o que inevitavelmente levará prejuízos ao interesse público.

Quando um processo é declarado nulo, todos os efeitos dele decorrentes também serão nulos, como uma eventual demissão por exemplo. Nesse caso, se a Comissão processante não obedecer ao devido processo legal, este poderá ser anulado e o servidor demitido será reintegrado. Esse efeito de reintegração muitas vezes dá o direito de o servidor receber todas as vantagens devidas no período em que esteve indevidamente afastado do serviço público ou deverá ser indenizado pelo prejuízo suportado, sem mencionar que o processo deverá ser refeito e muitas vezes os fatos que foram apurados já prescreveram, gerando patente prejuízo ao Estado e conseqüentemente ao interesse público.

Por todo o exposto, demonstra-se a importância desse trabalho e também da necessidade dos órgãos e entidades da Administração Pública se valerem de instrumentos e ferramentas de gestão, visando a suprir eventuais lacunas legislativas ou procedimentais que possam gerar os efeitos negativos de um processo mal conduzido ou instruído.

Nesse sentido a partir da construção realizada nesse trabalho, sugere-se ao Reitor do IFMS a implantação do fluxo processual administrativo disciplinar proposto nesse processo, no tópico 5.2, como ferramenta para auxiliar as Comissões Disciplinares na condução dos processos dessa natureza.

Para tanto, sugere-se a tramitação desse fluxo primeiramente com a análise jurídica para posterior institucionalização do Processo administrativo disciplinar mapeado e modelado.

Importante também que após a institucionalização desse processo mapeado, sugere-se que também sejam elaborados todos os modelos documentais necessários ao desenvolvimento regular do processo administrativo disciplinar para que futuramente a Instituição disponha de um manual de processo administrativo disciplinar e sindicâncias aplicado às ações de correição no âmbito do IFMS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Edição Especial comemorativa, p. 67-89. 2007.
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 3 ed. Barueri, SP: Manole, 2010.
- ALMEIDA, Luis Antônio Lemos de. RODRIGUES Y RODRIGUES, Martins Vicente. **A condução de um processo administrativo disciplinar em uma autarquia: fundamentos**. In. X Simpósio de Excelência em gestão e tecnologia. Rio de Janeiro: UFF, 2013.
- ALVES, Leo da Silva. **Quanto custo um processo administrativo disciplinar?**. Disponível em <http://www.sedep.com.br/artigos/quanto-custa-um-processo-administrativo-disciplinar/>, acesso em 17 de julho de 2017.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 35ª ed. São Paulo: Globo, 1996.
- BACELLAR, Romeu Felipe Filho. **O direito fundamental a presunção de inocência no processo disciplinar**. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 11-55, jul./set. 2009.
- REZENDE, Mauricio Correa de Moura. **Mecanismos inquisitivos do processo administrativo disciplinar federal**. Revista de Direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 274, p. 235-272, jan/abr. 2017.
- BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Código Penal Comentado**. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BPM CBOK, Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento. Versão 2.0, terceira liberação em Português - ABPMP: São Paulo, 2009.
- BPMN *Business Process Modeler Notation*, Disponível em <http://www.bpmn.org/>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no Pensamento de Emmanuel Kant**. 2ª Ed. Tradução Alfredo Fair – São Paulo: Mandarim, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. 1909, tradução Marco Aurélio Nogueira - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política [recurso eletrônico]**. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL, Advocacia Geral da União, **Parecer nº GQ – 12/1994 - Autoridade competente para determinar a sanção de processo administrativo disciplinar**. disponível em <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8356>. Acesso em: 29 jan. 2018.
- _____, Advocacia Geral da União, **Parecer nº GQ – 177/1998 - Manutenção de penalidade de demissão**. disponível em <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8356>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____, Advocacia Geral da União – Corregedoria Geral. **Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**. Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/27495946. Acesso em 30 jan. 2018.

_____, Controladoria Geral da União, **Instrução Normativa CGU nº 12, de 1º de novembro de 2011. Regulamenta a adoção de videoconferência na instrução de processos e procedimentos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, visando assegurar os direitos ao contraditório e à ampla defesa**. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/...normativas/in_cgu_crg_12_2011.pdf. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____, Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa MP/CGU 01, de maio 2011. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal**. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/.../in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____, Controladoria Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/06/cgu-disponibiliza-versao-atualizada-do-manual-de-pad>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 out. 2017.

_____, **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm, Acesso 03 mar. 2018.

_____, **Decreto 5.480, DE 30 DE junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm, Acesso em: 23 mar. 2018.

_____, **Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. Crêa nas capitães dos Estados da Republica Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primario e gratuito**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>, Acesso em: 22 ago. 2017.

_____, **Decreto-Lei 2848, de 7 de dezembro de 1940. Código penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm, Acesso em: 18 out. 2017.

_____, **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de introdução às normas do direito brasileiro**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____, **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____, **Lei 7.209, de 11 de julho de 1984. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7209.htm#art1. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____, **Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____, **Lei 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm, Acesso em: 30 mar. 2018.

_____, **Lei 9.784, de 28 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm, Acesso em: 30 mar. 2018.

_____, **Lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____, **Lei 12.772, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei no 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei no 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei no 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nos 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei no 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm. Acesso em: 15 fev. 2018.

_____, **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____, **Lei 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 27 mar. 2018.

_____, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2017.

_____,. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa. **GESPÚBLICA, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública**. 250 Pontos. Brasília; MP, SEGEP, 2015. Versão 1/2016.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº 13.523/DF**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=13523&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial em mandado de segurança nº 7.318**, do DF. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=7318&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=3>. Acesso em: 02 ago. 2017.

_____, Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo [recurso eletrônico]**. 4ª Ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

CAMPOS, André L. N. **Modelagem de processos com BPMN**. Rio de Janeiro: Brasport Livros e Multimídia, 2013.

CAMPOS, Patricia Toledo de; MUNIZ, Tânia Lobo. **Os obstáculos da aplicação do princípio da insignificância na sindicância e no processo administrativo disciplinar**. Revista Jurídica Cesumar - Mestrado, v. 14, n. 2, p. 557-573, jul./dez. 2014.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Questões fundamentais de defesa do acusado em sindicância ou processo administrativo disciplinar no regime da Lei nº 8.112/90**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19734-19735-1-PB.pdf>. Acesso em: 26 de jun. 2017.

CARVALHO, José dos Santos Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: atlas, 2014.

DAVENPORT, Thomas Hayes. **Reengenharia de Processos: Como inovar na empresa através da tecnologia da informação**. 5ª. ed.: Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª Ed. São Paulo: atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: atlas, 2014.

Entrevista concedida por MASCHIO, Marcelina Teruko Fujii. Abr. 2018. Campo Grande-MS. Entrevistador: MORAIS, João Batista.

ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito Penal Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FELIX, Luciana Chaves Freire. **Do princípio do informalismo procedimental nos processos administrativos**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 mar. 2014. Disponível em:

<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47523&seo=1>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. **Princípios processuais no Direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais**. Revista Faculdade de Direito Universidade de São Paulo v. 109 p. 773 - 793 jan./dez. 2014. São Paulo: USP, 2014.

Guia básico para elaboração de referências bibliográficas segundo a abnt. Disponível em http://dgi.unifesp.br/sites/comunicacao/pdf/entreteses/guia_biblio.pdf. Acesso em: 02 set 2017.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução do livro por João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em: www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf. Acesso em: 13 ago 2017.

JELLINEK, G. **Allgemeine Staatslehre**. 3ª ed., Berlin, 1914 *apud* BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política [recurso eletrônico]**. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 1881. Tradução de Luis Carlos Borges – 3ª Ed. – São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRUSSEWSKI, Cristina. **Direito administrativo sancionador: apontamentos gerais sobre as infrações administrativas e alguns aspectos da sua relação com o Direito penal**. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2010.

LIMA, Renato Brasileiro. **Curso de Processo Penal**. Niterói-RJ: Impetus, 2013

MACIEL, Adhemar Ferreira. **Due process of law**. Informativo jurídico da biblioteca Min. Oscar Oliveira. P. 71-133, 1994. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informativo/article/viewFile/275/241>. Acesso em: 04 ago. 2017.

MALUF, Said. **Teoria Geral do Estado**. 26ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7ª Ed., Niterói: Impetus, 2013.

MASSON, Cleber. **Código Penal Comentado**. 2ª Ed. São Paulo: Método, 2014.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI, Paul H. Jr. **Administração: Conceitos e Aplicações**. Tradução de Maria Isabel Hopp. 4 ed. São Paulo: Harbra, 1998. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Efici%C3%Aancia>. Acesso em: 03 ago. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Rafael Munhoz. **Processo Administrativo, devido processo legal e a Lei 9784/99**. Revista de Direito Administrativo. V. 227, p. 83-104. Rio de Janeiro, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIRANDA, Maria Bernadete. **Princípios Constitucionais do Direito Administrativo**. Revista Virtual Direito Brasil – Volume 2 – nº 2 – 2008.

MOREIRA, Diogo de Figueiredo Neto. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MORTATI, Constantino. *Instituzioni di diritto pubblico*, Cedam: Pádua, 1969, *apud* BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. 1909, tradução Marco Aurélio Nogueira - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Prática Forense Penal*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NBR 6023/2002, Disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/arquivos/abntnbr6023.pdf>, acessado em 02.09.2017.

PALMA, Juliana Bonacorsi. **Atuação Administrativa Consensual: Estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. Dissertação de mestrado em Direito. Universidade de São Paulo: USP, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática a Gerencial**. Revista do Serviço Público. Janeiro-abril 1996. Brasília, 1996.

Plano de desenvolvimento institucional PDI 2014 / 2018 – IFMS. Disponível em http://www.ifms.edu.br/centrais-de-conteudo/documentos-institucionais/planos/pdi_ifms_2014_2018.pdf/, acesso em 26 de julho de 2017.

POUSADELA, Inês M. **O contratualismo hobbesiano. . Em publicacion: Filosofia política moderna**. De Hobbes a Marx Boron, Atilio A. CLACSO, Consejo Latino americano de Ciencias Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciencias Politicas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciencias Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006.

PRODANOVI, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia de trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REALE, Miguel. **Noções preliminares de direito**. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, Alexandre Cebrian Araújo; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito Processual Penal Esquemático**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

REZENDE, Mauricio Correa de Moura. **Mecanismos inquisitivos do processo administrativo disciplinar federal**. Revista de Direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 274, p. 235-272, jan/abr. 2017.

RIBEIRO, Marcio Aguiar. **Controle judicial do ato administrativo disciplinar: enquadramento administrativo e parâmetros de dosimetria da pena**. Monografia para especialização em direito administrativo. Instituto de Direito Público. Brasília: IDP, 2012.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. **Princípios constitucionais do processo administrativo brasileiro. Revista de informação legislativa.** Brasília a. 34 n. 136 out./dez. 1997. Brasília, 1997.

SCHMITT, Carl. **Legalidade e Legitimidade.** 8ª Ed. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCORSIM, Ericson Meister. **O processo de evolução do estado, da administração pública e do direito administrativo.** Disponível em: <http://bh.adv.br/artigos/evolucao-do-estado-administracao-publica-e-direito-administrativo.html>. Acesso em 01 ago. 2017.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico.** 23ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

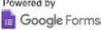
SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2005.

SPINOSA, Marcelo; SOARES, Wilcinete Dias. **Poder disciplinar e processo administrativo.** Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_processo_administrativo.pdf. Acesso em 13 jul. 2017.

STRECK, Lenio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado.** 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TAVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal.** 8ª Ed. São Paulo: Juspodvm, 2013.

Apêndice A - Questionário aplicado aos servidores do IFMS

DADOS PARA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
<p>LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES DE MEMBROS DE COMISSÕES DE SINDICÂNCIA E PAD PARA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO ACERCA DA "INEXIGÊNCIA LEGAL DE FORMAÇÃO JURÍDICA PARA PARTICIPAÇÃO DE PROCESSOS DISCIPLINARES EM ÂMBITO FEDERAL"</p>	
<p>1. Endereço de e-mail *</p> <p>_____</p>	<p>7. Como julga a importância de um manual prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância, no âmbito do IFMS?</p> <p>Marcar apenas uma oval.</p> <p><input type="radio"/> Pouco importante</p> <p><input type="radio"/> importante</p> <p><input type="radio"/> indiferente</p> <p><input type="radio"/> muito importante</p> <p><input type="radio"/> Outro: _____</p>
<p>2. Qual a sua área de formação?</p> <p>_____</p>	<p>8. Acha importante ter formação jurídica para participar dos trabalhos de uma Comissão de Sindicância/PAD?</p> <p>Marcar apenas uma oval.</p> <p><input type="radio"/> Sim</p> <p><input type="radio"/> Não</p>
<p>3. Já participou de Comissão de Sindicância?</p> <p>Marcar apenas uma oval.</p> <p><input type="radio"/> Sim</p> <p><input type="radio"/> Não</p>	<p>9. Quando participou dos trabalhos de Comissão de Sindicância/PAD, conhecia o rito processual (passo a passo) a ser realizado?</p> <p>Marcar apenas uma oval.</p> <p><input type="radio"/> Sim</p> <p><input type="radio"/> Não</p> <p><input type="radio"/> nunca participei dos trabalhos de uma Comissão de Sindicância/PAD</p>
<p>4. Já participou de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (PAD)?</p> <p>Marcar apenas uma oval.</p> <p><input type="radio"/> Sim</p> <p><input type="radio"/> Não</p>	<p>10. Se julga apto(a) a conduzir uma Sindicância/PAD?</p> <p>Marcar apenas uma oval.</p> <p><input type="radio"/> Sim</p> <p><input type="radio"/> Não</p>
<p>5. Caso a resposta seja sim ao item anterior, participou na condição de Presidente?</p> <p>Marcar apenas uma oval.</p> <p><input type="radio"/> Sim</p> <p><input type="radio"/> Não</p> <p><input type="radio"/> nunca participei de Comissão de PAD</p>	<p>11. Caso tenha participado dos trabalhos de Comissão de Sindicância/PAD, como aprendeu o rito processual?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
<p>6. Já participou de Comissão de Sindicância/PAD como Secretário de Comissão?</p> <p>Marcar apenas uma oval.</p> <p><input type="radio"/> Sim</p> <p><input type="radio"/> Não</p>	<p>Powered by </p>

Apêndice B – Termo de Assentimento Livre e Esclarecido de Marcelina Teruko Fujii Maschio, Diretora Executiva da Reitoria do IFMS

TERMO DE ASSENTIMENTO INFORMADO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Trabalho: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: AUSÊNCIA DO RITO LEGAL E IMPLANTAÇÃO DE FLUXO PROCESSUAL NO ÂMBITO DO IFMS

Investigador: JOÃO BATISTA MORAIS

Local da Pesquisa: NAVIRAÍ-MS

Informação ao sujeito da pesquisa:

Você está sendo convidada a participar de uma entrevista, com o objetivo de analisar como o IFMS tem trabalhado a matéria correccional no âmbito institucional. A presente entrevista comporá a análise da realidade investigada da Instituição que será objeto de intervenção por ocasião da apresentação do trabalho de conclusão final do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em rede, pela Universidade Federal da Grande Dourados.

Caso você aceite participar, a entrevista será realizada no dia 04 de abril de 2018, pelo sistema de videoconferência do IFMS.

A participação é voluntária.

DECLARAÇÃO DE ASSENTIMENTO DO SUJEITO DA PESQUISA

Eu li e discuti com o investigador responsável pelo presente estudo os detalhes descritos neste documento. Entendo que eu sou livre para aceitar ou recusar, e que posso interromper a minha participação a qualquer momento sem dar uma razão. Eu concordo que os dados coletados para o estudo sejam usados para o propósito acima descrito.

Eu entendi a informação apresentada neste TERMO DE ASSENTIMENTO. Eu tive a oportunidade para fazer perguntas e todas as minhas perguntas foram respondidas.

Eu receberei uma cópia assinada e datada deste Documento DE ASSENTIMENTO INFORMADO.

Campo Grande-MS, 04 de abril de 2018.


MARCELINA TERUKO FUJII MASCHIO
DIRETORA EXECUTIVA DA REITORIA DO IFMS
ENTREVISTADA ✓


JOÃO BATISTA DE MORAIS
PESQUISADOR

Apêndice C - Roteiro entrevista com a Diretora Executiva da Reitoria do IFMS

APRESENTAÇÃO DO MEU TRABALHO

PEDIR PERMISSÃO PARA GRAVAR A ENTREVISTA

Perguntas:

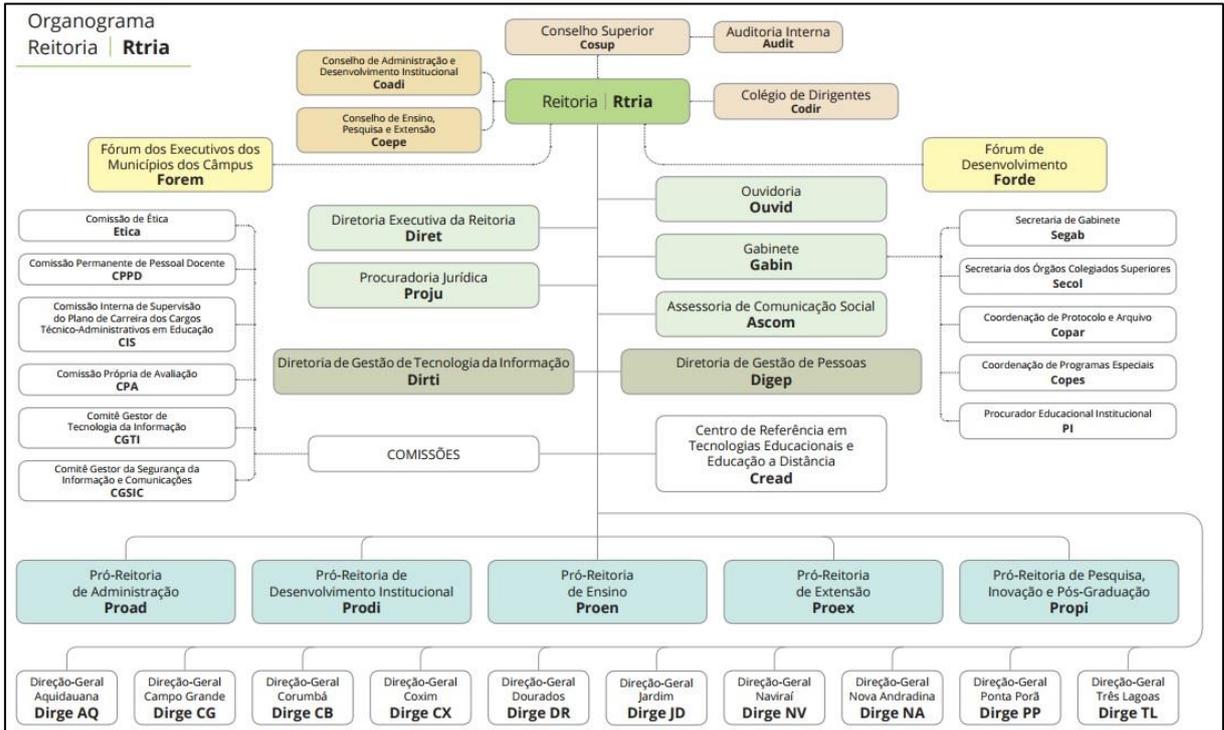
- 1- Atualmente a senhora responde pela Diretoria executiva da Reitoria? Desde que data?
- 2- Pela estrutura organizacional do IFMS existe um núcleo de correição chamado de NUREI. Como esse núcleo é formado? Quantos servidores trabalham nesse setor?
- 3- Em matéria correcional, como o IFMS tem distribuído as capacitações?
- 4- Quais os critérios que o IFMS utiliza para designar as comissões de processos disciplinares (sindicâncias e PAD)?
- 5- Na sua opinião, os servidores que participam das comissões detêm conhecimento técnico adequado para condução dos processos disciplinares?
- 6- Art. 19. Compete ao Núcleo de Apoio à Correição:
 - [...]
 - VIII - supervisionar e apoiar as comissões que conduzem os procedimentos disciplinares;
 - IX - propor uniformização de entendimentos e procedimentos das comissões disciplinares instauradas no âmbito do IFMS, sob orientação da Controladoria-Geral da União (CGU).

Essas ações vem sendo desenvolvidas?

O NUREI possui estrutura e pessoal para cumprir os objetivos para os quais foi criado? Consegue dar o suporte adequado?

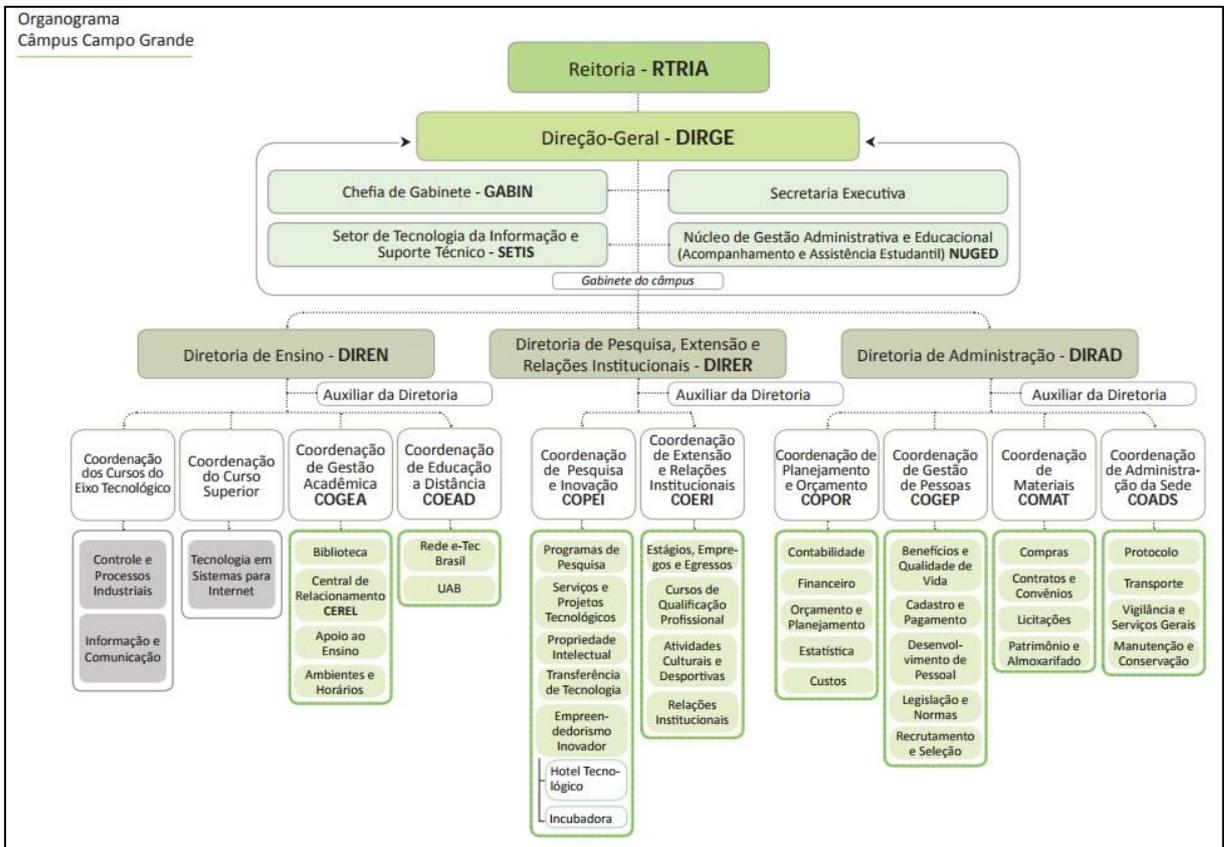
- 7- (citar a lei processual civil e penal e a falta de exigência de formação jurídica para participar de comissão). A problemática do nosso trabalho está relacionada a qualificação técnico-jurídica, legislação aberta e ausência de rito processual definido na lei. A senhora acredita que a forma como o direito disciplinar federal é tratado na nossa legislação dificulta o trabalho das comissões?
- 8- Existe um manual prático de processo disciplinar implantado institucionalmente no IFMS?
- 9- O rito processual dos processos disciplinares estão desenhados e mapeados?
- 10- O mapeamento de processos na sua opinião seria uma ferramenta que poderia ajudar o trabalho das comissões?
- 11- Já existe algum trabalho acerca do gerenciamento de riscos em matéria correcional no âmbito do IFMS?

Anexo I – Organograma da Reitoria do IFMS



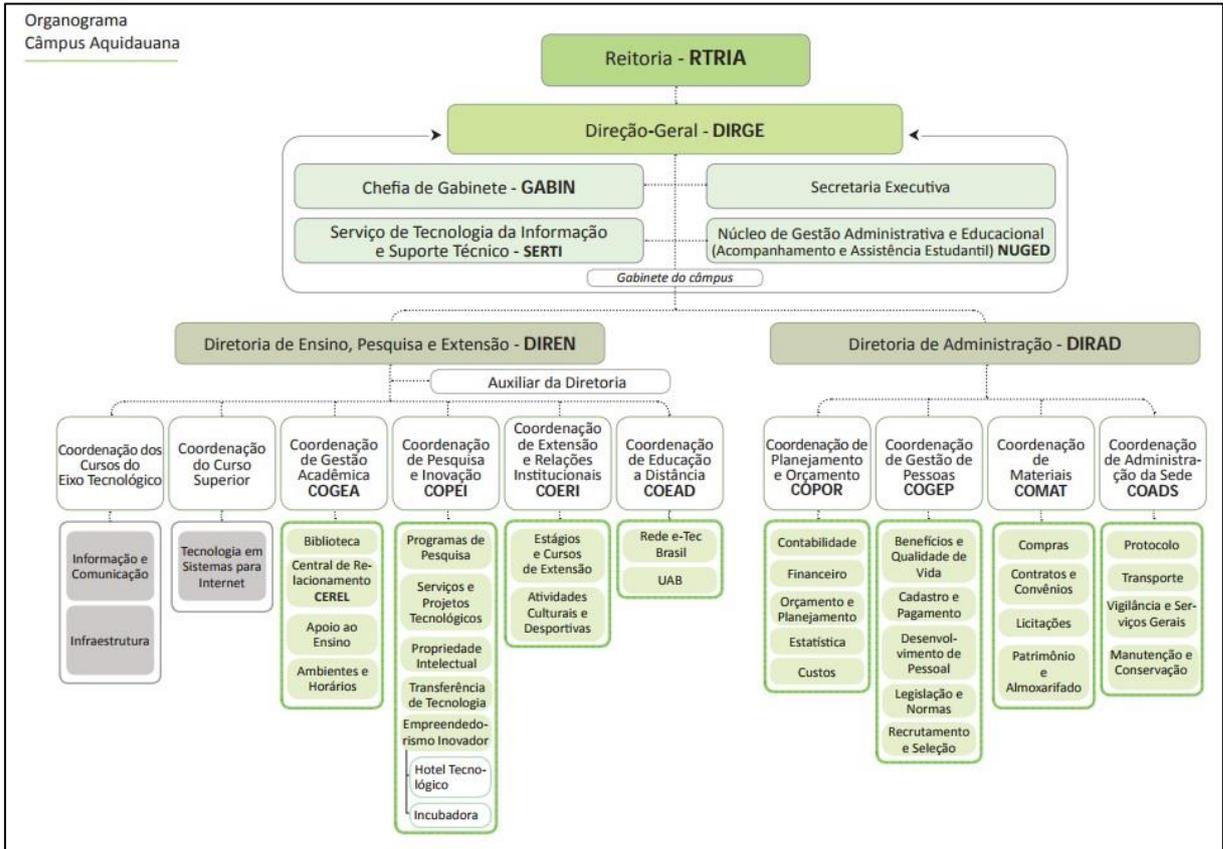
Fonte: página eletrônica oficial do IFMS (2017). Disponível em www.ifms.edu.br.

Anexo II – Organograma do Câmpus Campo Grande



Fonte: página eletrônica oficial do IFMS (2017). Disponível em www.ifms.edu.br.

Anexo III – Modelo do Organograma do *Campus* do interior



Fonte: página eletrônica oficial do IFMS (2017). Disponível em www.ifms.edu.br.

**Anexo IV – Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e
Sindicância da AGU**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CORREGEDORIA-GERAL DA ADVOCACIA DA UNIÃO

MANUAL PRÁTICO DE PROCESSO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SINDICÂNCIA

CORREGEDORIA-GERAL DA ADVOCACIA DA UNIÃO

1ª edição

Brasília

2015



ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
Ministro Luís Inácio Lucena Adams

CORREGEDOR-GERAL DA ADVOCACIA DA UNIÃO
Ademar Passos Veiga

Licença deste documento

O conteúdo deste documento é de domínio público, sendo vedada sua utilização com fins lucrativos. A reprodução pode ser feita em qualquer suporte, sem necessidade de autorização específica, desde que sejam mencionados os créditos à Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

Advocacia-Geral da União. Edifício Sede II, Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 6, Lote 800, CEP: 70.610-460, Brasília-DF
Tel: 2026-7319/7320
E-mail: cgau@agu.gov.br

Brasil. Advocacia-Geral da União.

Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - Corregedoria-Geral da Advocacia da União. 1.ed. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2015.
Disponível em: <http://www.agu.gov.br/unidade/cgau>; Menu “Publicações”.

1. Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância. I. Título. II. Brasil. Advocacia-Geral da União.

Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância

1ª edição

Coordenação

Hélio Saraiva Franca (Corregedor Auxiliar da Corregedoria-Auxiliar 3 da CGAU/AGU)

Elaboração - Manual

Carina Rocha Seabra (Coordenadora da Corregedoria-Auxiliar 3 da CGAU/AGU)

Elaboração - Modelos

Luciana de Queiroga Gesteira Costa

Renata Orro de Freitas Costa

Colaboradores

André Cardoso Magagnin

Carla Regina Rocha

Clarissa F. Alves de Menezes

Edimar Fernandes de Oliveira

Gustavo Vicente Daher Montes

José Adolfo Novato da Silva

Marcelo Belisário dos Santos

Paulo Cesar Wanke

André de Sosa Véri

Carlos Luiz Weber

Daniela Figueira Aben-Athar

Gislene Machado

Hugo de Pontes Cezario

Luiz Eduardo A. Vieira Barbosa

Mila Kothe

Sandro Brito de Queiroz

Colaboração especial

Universidade Federal Rural de Pernambuco

SUMÁRIO

SIGLAS E ABREVIATURAS	9
A P R E S E N T A Ç Ã O.....	10
I N T R O D U Ç Ã O.....	12
CAPÍTULO 1 - INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	15
1.1 Conteúdo da portaria instauradora	15
1.1.1 Designação de membros da comissão processante	16
1.1.2 Foco de atuação da comissão processante	18
1.1.3 Prazo para conclusão dos trabalhos.....	19
1.2 Publicação da portaria instauradora	21
1.3 Portaria instauradora conjunta	21
1.4 Efeitos da instauração do processo administrativo disciplinar	22
CAPÍTULO 2 - INSTALAÇÃO E TRABALHOS DA COMISSÃO PROCESSANTE	24
2.1 Sigilo do processo administrativo disciplinar	25
2.2 Designação do secretário da comissão.....	26
2.2.1 Secretário membro da comissão processante.....	26
2.2.2 Secretário não integrante da comissão processante	27
2.2.3 Secretário <i>ad hoc</i>	27
2.3 Organização de documentos e dos autos do PAD	28
2.4 Independência e imparcialidade da comissão processante.....	30
2.4.1 Impedimento e suspeição	30
2.5 Comunicações iniciais necessárias	32
2.6 Reuniões deliberativas	33
2.7 Elaboração de atas, termos e outros expedientes	34
2.8 Possibilidade de dedicação integral dos membros da comissão.....	35
2.9 Férias dos membros da comissão.....	36
2.10 Prática de atos por apenas um ou alguns dos membros da comissão	36

2.11 Deslocamentos de membros da comissão processante	37
CAPÍTULO 3 - NOTIFICAÇÃO PRÉVIA	39
3.1 Conteúdo da notificação prévia	39
3.2 Procedimento para entrega da notificação prévia	40
3.3 Formas de notificação prévia	41
CAPÍTULO 4 - DEFESA PRÉVIA	42
4.1 Disponibilização de cópias e vista do processo	42
4.2 Constituição ou não de advogado ou procurador pelo acusado	42
4.3 Possibilidade de apresentação de defesa prévia	43
CAPÍTULO 5 - COLETA DE PROVA (INSTRUÇÃO PROCESSUAL)	44
5.1 Características comuns à produção de qualquer prova	44
5.1.1 Carta precatória.....	45
5.1.2 Princípio da verdade real.....	46
5.1.3 Participação do acusado/procurador na produção de prova	46
5.1.4 Provas admitidas no processo administrativo disciplinar	49
5.2 Prova testemunhal.....	49
5.2.1 Participação como testemunha.....	50
5.2.2 Intimação da testemunha	51
5.2.3 Audiência para oitiva de testemunha.....	53
5.2.4 Formas alternativas de colher depoimento da testemunha	56
5.2.5 Testemunha e informante	60
5.2.6 Acareação	62
5.3 Prova documental	63
5.3.1 Documentos protegidos por sigilo fiscal e bancário.....	63
5.4 Prova pericial e assistência técnica.....	66
5.5 Prova emprestada.....	69
5.6 Diligências	70
5.7 Despacho de saneamento (facultativo)	72
CAPÍTULO 6 - INTERROGATÓRIO	73
6.1 Momento de realização do interrogatório.....	73
6.2 Roteiro para realização do interrogatório	74

6.3 Hipótese em que mais de um acusado responde ao PAD	77
6.4 Possibilidade de acompanhamento por procurador	78
6.5 Confissão	78
CAPÍTULO 7 - FASE DE INDICIAÇÃO	80
7.1 Possibilidade de não haver indicição	80
7.2 Hipótese de indicição	81
7.2.1 Termo de indicição	81
7.3 Surgimento de fatos novos após a indicição.....	82
7.4 Aspectos importantes	84
CAPÍTULO 8 - FASE DE CITAÇÃO.....	85
8.1 Conteúdo do mandado de citação.....	85
8.2 Procedimento para entrega da citação.....	86
8.3 Formas de citação.....	86
8.3.1 Indiciado se encontra em localidade diversa daquela de instalação da comissão	87
8.3.2 Indiciado se encontra em lugar incerto e não sabido	88
8.3.3 Indiciado se recusa a receber a citação.....	90
8.3.4 Indiciado se encontra em local conhecido, mas se oculta para evitar receber a citação	91
8.4 Aspectos importantes	92
CAPÍTULO 9 - DEFESA ESCRITA.....	94
9.1 Apresentação de defesa escrita	94
9.2 Requerimento de diligência.....	95
9.3 Prorrogação de prazo	95
9.4 Não apresentação da defesa (revelia) e designação de defensor dativo.....	96
CAPÍTULO 10 - RELATÓRIO FINAL	98
10.1 Conteúdo do relatório final	98
10.1.1 Relato dos fatos e resumo das principais peças do processo.....	99
10.1.2 Análise das provas e da defesa escrita	100
10.1.3 Conclusão pela responsabilidade ou não do servidor processado e enquadramento da conduta	100

10.1.4 Penalidades.....	105
10.1.5 Proposta de medidas para melhorias da gestão administrativa.....	105
10.1.6 Proposta de encaminhamentos	105
10.2 Voto discordante de membro da comissão.....	106
10.3 Sugestão de roteiro para elaboração do relatório final	106
10.4 Encerramento dos trabalhos da comissão processante e remessa dos autos à autoridade instauradora.....	108
CAPÍTULO 11 - JULGAMENTO.....	109
11.1 Autoridade competente para o julgamento	109
11.2 Exame quanto à regularidade e conteúdo do processo administrativo disciplinar	111
11.3 Motivação do julgamento	113
11.4 Acatamento total ou parcial do relatório final da comissão processante.....	113
11.5 Julgamento pelo arquivamento dos autos do processo.....	115
11.6 Aplicação de penalidades.....	115
11.6.1 Enquadramento da conduta do indiciado	116
11.6.2 Impossibilidade de se aplicar penalidade	124
11.6.3 Portaria de aplicação de penalidade	125
11.7 Declaração de nulidade total ou parcial do processo administrativo disciplinar e refazimento dos trabalhos.....	126
11.8 Conversão do julgamento em diligência	127
11.9 Providências decorrentes do julgamento	128
11.9.1 Registro nos assentamentos funcionais.....	129
11.9.2 Encaminhamentos necessários quanto ao resultado do julgamento .	130
CAPÍTULO 12 - PRESCRIÇÃO	132
12.1 Regras para contagem do prazo prescricional	132
12.1.1 Ocorrência da prescrição antes da instauração do processo	132
12.1.2 Ocorrência da prescrição após a instauração do processo	133
12.2 Infração disciplinar configurada também como crime	135
12.3 Prescrição e anotação do fato nos assentamentos funcionais do servidor	136
12.4 Aspectos importantes	136

CAPÍTULO 13 - NULIDADES.....	138
CAPÍTULO 14 - RECURSOS E REVISÃO DO PAD	140
14.1 Pedido de reconsideração e recurso hierárquico.....	140
14.2 Revisão do processo administrativo disciplinar	142
14.3 Aspectos importantes	145
CAPÍTULO 15 - INCIDENTE DE SANIDADE MENTAL.....	146
CAPÍTULO 16 - AFASTAMENTO PREVENTIVO	149
CAPÍTULO 17 - INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS.....	151
CAPÍTULO 18 - OUTROS PROCEDIMENTOS CORRELATOS.....	153
18.1 Sindicância contraditória	153
18.2 Sindicância investigativa	154
18.3 Procedimento de rito sumário.....	156
18.3.1 Acumulação ilegal de cargos.....	158
18.3.2 Abandono de cargo e inassiduidade habitual.....	160

Anexo - Modelos de atos e documentos

SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU - Advocacia-Geral da União

Art. - Artigo

CGAU/AGU - Corregedoria-Geral da Advocacia da União

CGU-PR - Controladoria-Geral da União - Presidência da República

CP - Código Penal

CPP - Código de Processo Penal

DJ - Diário de Justiça

DJe - Diário de Justiça Eletrônico

DOU - Diário Oficial da União

Inc. - Inciso

LC - Lei Complementar

MS - Mandado de Segurança

PAD - Processo Administrativo Disciplinar

REsp. - Recurso Especial

RMS - Recurso em Mandado de Segurança

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TCU - Tribunal de Contas da União

APRESENTAÇÃO

O presente Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância da Corregedoria-Geral da Advocacia da União destina-se a orientar as comissões processantes quanto à estrutura básica desses procedimentos.

O objetivo é apresentar, com a maior simplicidade possível, em um texto enxuto, para rápido manuseio, o passo-a-passo para a condução do processo administrativo disciplinar/sindicância contraditória, sob uma perspectiva prática e acessível até mesmo para os leigos na matéria.

A lei não estabeleceu um rito específico para a sindicância contraditória, de forma que esta pode ser conduzida, via de regra, da mesma forma que o processo administrativo disciplinar.

Assim, as orientações referentes ao processo administrativo disciplinar indicadas no presente Manual também se aplicam ao desenvolvimento da sindicância contraditória. As eventuais peculiaridades serão apontadas ao se tratar de cada tema.

Ademais, no Capítulo 18, também serão abordados, em linhas gerais, além da sindicância contraditória, outros procedimentos correlatos ao processo administrativo disciplinar, a saber: a sindicância investigativa e os procedimentos de rito sumário (abandono de cargo, inassiduidade habitual e acumulação ilegal de cargos).

Na elaboração deste Manual buscou-se analisar, em cada capítulo, inicialmente, os temas mais amplos, para, em seguida, serem desenvolvidos, em cada tópico, os pontos mais específicos.

Considerando que se pretendeu dar ao Manual uma estrutura em formato de roteiro, os dispositivos legais, em especial os da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, serão comentados seguindo a lógica do desenvolvimento do processo, que não coincide, propriamente, com a ordem em que constam na lei. De modo semelhante, os princípios jurídicos pertinentes ao processo administrativo disciplinar serão comentados ao longo do Manual, à medida que se tratar de cada tema relacionado a sua aplicação.

Tendo em vista que o escopo deste Manual é o de discorrer sobre o desenvolvimento do processo administrativo disciplinar, o mérito quanto à tipificação das infrações disciplinares não será enfrentado nesta oportunidade.

É imprescindível alertar que as orientações contidas neste Manual não são obrigatórias, nem sua inobservância acarreta, necessariamente, nulidade do processo administrativo disciplinar. A intenção é facilitar o trabalho das comissões processantes, apresentando as alternativas mais seguras para sua atuação, visto que, em larga medida, não existem formas predeterminadas para a prática dos atos necessários à condução do processo administrativo disciplinar.

Nas hipóteses em que o Manual indique formas ou atos previstos em lei, ou em que se trate de necessária observância a princípio jurídico, ou, ainda, em que haja grande possibilidade de anulação do PAD diante da jurisprudência dos tribunais pátrios, haverá a indicação pertinente.

Outra observação a ser feita é que, embora tenham sido destacados alguns dispositivos do Código de Processo Civil - CPC e do Código de Processo Penal - CPP, a aplicação de tais normas ao processo administrativo disciplinar não é automática, devendo ser tomada por analogia e com os devidos temperamentos ante as especificidades do PAD.

Em complementação às orientações procedimentais, serão disponibilizados em Anexo ao presente Manual os modelos de atos e documentos referenciados.

Os modelos constantes no Anexo são apenas sugestões para a prática dos atos concernentes ao processo administrativo disciplinar e sindicância, de forma que sua utilização deve se adaptar à peculiaridade de cada caso concreto.

O Manual encontra-se disponível no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União na *internet*, no seguinte endereço: <http://www.agu.gov.br/unidade/CGAU>; Menu “Publicações”.

Por fim, espera-se que os órgãos e comissões processantes que fizerem uso deste trabalho possam colaborar com seu aperfeiçoamento, apresentando críticas e sugestões a serem consideradas nas próximas edições e que poderão ser encaminhadas à Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

INTRODUÇÃO

A condução de um processo administrativo disciplinar demanda o entendimento de noções básicas referentes ao tema. Neste sentido, seguem breves comentários sobre: o conceito e objetivos do processo administrativo disciplinar; as fases do processo; a função e a importância da comissão de processo administrativo disciplinar.

1. Conceito e objetivos do processo administrativo disciplinar

O processo administrativo disciplinar é o instrumento de que dispõe a autoridade administrativa para apurar a responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido (art. 148 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990).

Para tanto, a autoridade competente irá proceder à designação, mediante a edição de portaria, de três servidores estáveis, que formarão a denominada comissão processante¹, encarregada de conduzir o processo, praticando os atos formais previstos na Lei nº 8.112, de 1990 (arts. 149 a 166).

Os **objetivos** do processo administrativo disciplinar são:

- a) esclarecer se houve a prática de infração disciplinar por determinado servidor público e suas circunstâncias;
- b) garantir que o servidor (acusado²) tenha oportunidade de defesa em relação aos fatos a ele imputados e;
- c) respaldar a decisão da autoridade julgadora.

2. Fases do Processo

A Lei nº 8.112, de 1990, em seu art. 151, divide o processo administrativo disciplinar em três fases:

- a) instauração: publicação do ato que constitui a comissão processante;
- b) inquérito administrativo: fase conduzida pela comissão processante, que compreende instrução, defesa e relatório;
- c) julgamento pela autoridade competente.

¹ A comissão processante também pode ser chamada de trio/colegiado/tríade processante, ou comissão de processo administrativo disciplinar ou ainda comissão de inquérito.

² A expressão “acusado” é utilizada pela Lei nº 8.112, de 1990 para designar o servidor que responde ao processo administrativo disciplinar. Ocorrendo a indicição do servidor, a Lei passa a designá-lo de indiciado (vide art. 161 da Lei nº 8.112, de 1990).

Portanto, de uma maneira geral, podemos afirmar que o processo administrativo disciplinar tem início com a portaria instauradora, a cargo da autoridade. Tão logo seja designada, a comissão processante atuará da seguinte forma: providenciará a coleta de provas (instrução); concederá oportunidade de defesa ao acusado; formulará o relatório final e, por fim, entregará o processo administrativo disciplinar à autoridade para que se profira o julgamento.

Na condução do processo administrativo disciplinar, a comissão processante deverá conferir especial atenção às formalidades legais na prática dos atos em respeito ao **princípio do devido processo legal**, registrando nos autos todas as suas atividades. O atendimento das formalidades e o consequente registro dos atos processuais são imprescindíveis para que se garanta ao acusado o direito de se defender dos fatos a ele imputados.

Além disso, a comissão processante deverá observar **o direito à ampla defesa e ao contraditório** do acusado, os quais, em linhas gerais, se desdobram nos seguintes direitos:

- a) direito de ser informado;
- b) direito de vista e de acesso à cópia de todas as peças dos autos;
- c) direito de manifestação;
- d) direito de apresentação de provas; e
- e) direito de ter seus argumentos analisados.

Caso não sejam estritamente observados tais aspectos, quais sejam, o princípio do devido processo legal e o direito à ampla defesa e contraditório do acusado, o processo administrativo disciplinar é passível de anulação, total ou parcial. Disso decorre a necessidade de que a comissão processante proceda corretamente à condução do processo, para evitar a ineficácia do trabalho realizado.

3. Função e importância da comissão de processo administrativo disciplinar

A **função** da comissão processante é conduzir o processo administrativo disciplinar, a partir da portaria de instauração até a entrega do processo à autoridade competente para julgamento.

Para cumprir seu encargo, a comissão deverá, em síntese:

- a) praticar os atos relativos a sua competência previstos na Lei nº 8.112, de 1990, com a devida observância às formalidades legais;
- b) envidar todos os esforços na coleta de provas com vistas a esclarecer os fatos;
- c) possibilitar a ampla defesa e o contraditório ao acusado;
- d) elaborar relatório final, contendo o juízo preliminar sobre a responsabilidade ou não do acusado, com base nas provas produzidas.

A **importância do trabalho bem feito da comissão processante** se revela na medida em que a apuração por ela conduzida respaldará a decisão da autoridade julgadora sobre a vida funcional do servidor público investigado.

É notório o abalo psicológico que um processo administrativo disciplinar causa na vida do servidor, prejudicando, conseqüentemente, a própria eficiência do serviço.

Desse modo, a atuação sensata, cuidadosa e célere da comissão processante, como guia do processo administrativo disciplinar, refletirá na justiça quanto à aplicação ou não da penalidade e no restabelecimento da normalidade no serviço público.

Este Manual foi concebido com o propósito de auxiliar as comissões processantes na execução dessa importante missão, com indicação dos principais aspectos a serem observados em cada fase do processo administrativo disciplinar.

Boa leitura e boa sorte na condução dos trabalhos!

CAPÍTULO 1 - INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A instauração do processo administrativo disciplinar³ cabe à autoridade competente e ocorre com a publicação⁴ do ato que constituir a comissão (art. 151, inc. I, da Lei nº 8.112, de 1990).

Costumeiramente, antes da instauração do processo administrativo disciplinar, os respectivos autos são instruídos com documentos preliminares referentes à denúncia⁵, representação e/ou outros expedientes relacionados ao caso⁶. Contudo, o marco a ser considerado como ato de instauração do processo administrativo disciplinar ocorre efetivamente com a publicação da portaria instauradora.

1.1 Conteúdo da portaria instauradora

Anexo - Modelo

1. Portaria instauradora de processo administrativo disciplinar e sindicância contraditória

³ Art. 143 da Lei nº 8.112, de 1990. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

⁴ Não é necessária a publicação da portaria em Diário Oficial da União, bastando a publicação em Boletim Interno (MS 9.344/DF, Rel. Ministro Jorge Scartezini, Terceira Seção, julgado em 25/02/2004, DJ 26/04/2004, p. 143).

⁵ Art. 144 da Lei nº 8.112, de 1990. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

Comentário: Sobre denúncia anônima, vide Despacho do Advogado-Geral da União que aprovou o Despacho do Consultor-Geral da União nº 396/2007 (Parecer AGU/GV 01/2007, de 20 de novembro de 2007): (...) “c) O Poder Público, provocado por delação anônima (disque-denúncia, por exemplo), pode adotar medidas sumárias de verificação, com prudência e discrição, sem formação de processo ou procedimento, destinadas a conferir a plausibilidade dos fatos nela denunciadas. Acaso encontrados elementos de verossimilhança, poderá o Poder Público formalizar a abertura do processo ou procedimento cabível, desde que mantendo completa desvinculação desse procedimento estatal em relação à peça apócrifa, ou seja, desde que baseado nos elementos verificados pela ação preliminar do próprio Estado. No âmbito da Controladoria-Geral da União, vide Instrução Normativa Conjunta nº 01/CRG/OGU, de 24 de junho de 2014.

⁶ Na Corregedoria-Geral da Advocacia da União, antes de se instaurar o processo administrativo disciplinar, é promovido o procedimento de verificação preliminar, que visa a examinar se há indícios mínimos para abertura do processo, nos termos da Portaria nº 585, de 23 de dezembro de 2010, da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

A portaria instauradora, a cargo da autoridade, tem por função:

- a) designar os membros da comissão processante, com indicação de seu presidente, informando os respectivos cargos, órgãos de lotação e matrícula funcional;
- b) identificar o tipo de procedimento que está sendo instaurado (processo administrativo disciplinar ou sindicância contraditória);
- c) determinar o prazo de duração dos trabalhos da comissão processante;
- d) delimitar o objeto da apuração, com remissão genérica aos fatos ou ao número do processo que contém a documentação pertinente, sendo recomendável que se indique também a possibilidade de apuração dos fatos conexos que emergirem no decorrer dos trabalhos.

A portaria instauradora não deverá mencionar o nome do servidor acusado, a conduta supostamente ilícita nem o respectivo enquadramento legal⁷.

1.1.1 Designação de membros da comissão processante

Ao designar os membros da comissão, a autoridade indicará, dentre eles, o presidente. Este, por sua vez, é que providenciará a nomeação do secretário, cuja indicação pode recair em um dos membros da comissão (art. 149, §1º, da Lei nº 8.112, de 1990)⁸.

1.1.1.1 Requisitos subjetivos

Os três membros nomeados na portaria instauradora devem ser servidores públicos estáveis⁹.

⁷ Parecer AGU GQ-12, de 7 de fevereiro de 1994, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, publicado no DOU de 10/02/1994, vol.2, p.35: Ementa: (...) No ato de designação da comissão de inquérito, não devem ser consignadas as infrações a serem apuradas, os dispositivos infringidos e os nomes dos possíveis responsáveis.

⁸ Vide item 2.2 - Designação do secretário da comissão.

⁹ No Superior Tribunal de Justiça, há posicionamento divergente quanto à interpretação do art.149, *caput*, da Lei nº 8.112, de 1990. Enquanto a Primeira Seção entende que basta a estabilidade no *serviço público* dos membros da comissão processante (vide MS 17.583/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 12/09/2012, DJe 03/10/2012), a Segunda Turma do STJ exige a estabilidade no *cargo* (vide AgRg no REsp 1317278/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 28/08/2012, DJe 24/09/2012). De todo modo,

O presidente da comissão deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do acusado (critérios alternativos)¹⁰. Tais requisitos não são exigidos em relação aos demais membros.

É necessário também que os membros da comissão processante não apresentem qualquer circunstância de impedimento ou suspeição (vide item 2.4.1- Impedimento e suspeição).

1.1.1.2 Atribuições dos membros

Os membros da comissão processante têm por principal atribuição praticar os atos necessários ao regular desenvolvimento do processo.

Assim, todos os membros poderão: propor medidas no interesse dos trabalhos da comissão; formular indagações às testemunhas; deliberar sobre as diligências; participar da elaboração do relatório final; etc.

Embora não haja uma distribuição de tarefas de forma rigorosa entre os membros, de um modo geral, cabe ao presidente coordenar os trabalhos e ao secretário cuidar dos registros dos atos do processo e da organização das atividades.

Os principais atos de competência do presidente da comissão são os seguintes¹¹:

- a) designar secretário da comissão (art. 149, §1º, da Lei nº 8.112, de 1990);
- b) determinar a lavratura da ata de instalação dos trabalhos;
- c) notificar o acusado de todos os atos do processo;
- d) expedir mandado de intimação às testemunhas (art. 157);
- e) presidir as audiências e diligências;
- f) denegar pedidos considerados impertinentes, meramente protelatórios, ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos (art. 156, §1º);

para evitar questionamento quanto à regularidade formal do processo, é recomendável que os servidores designados para condução do PAD sejam efetivos no cargo público.

¹⁰ Art. 149, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990. A Comissão terá como secretário servidor designado pelo seu presidente, podendo a indicação recair em um de seus membros.

¹¹ Os atos elencados como de competência do presidente da comissão também podem ser praticados por todos os membros em conjunto ou, a depender do caso, até mesmo por apenas um dos membros.

g) solicitar à autoridade instauradora a nomeação de defensor dativo, na hipótese de o acusado não apresentar defesa escrita (art. 164, §2º);

h) solicitar à autoridade a prorrogação ou recondução da comissão processante;

i) expedir mandado de citação ao servidor indiciado para apresentação de defesa escrita (art. 161, § 1º);

j) encaminhar o processo à autoridade responsável pelo julgamento.

Não existe relação de hierarquia entre os membros.

1.1.1.3 Substituição dos membros

Anexo - Modelos

2. Requerimento de substituição de membro

3. Portaria de substituição de membro

O servidor nomeado como membro de comissão processante não pode se eximir desse encargo, exceto na ocorrência de alguma causa relevante que impossibilite o exercício das atividades ou prejudique a necessária imparcialidade na condução do processo administrativo disciplinar.

São exemplos de situações que ensejam a substituição de membro: impedimento, suspeição, aposentadoria, exoneração ou demissão, falecimento, entre outras.

Em tais casos, o próprio membro ou a comissão deverá apresentar requerimento à autoridade instauradora, informando o motivo que impede a atuação daquele. Somente após a publicação de nova portaria contendo a substituição do servidor designado é que este se desincumbe da sua função.

Em princípio, a marcação de férias em período coincidente ao do desenvolvimento do processo administrativo disciplinar não justifica a substituição de membro de comissão processante.

1.1.2 Foco de atuação da comissão processante

A comissão deve se ater à apuração do(s) fato(s) descrito(s) na portaria instauradora ou às questões indicadas nos documentos constantes dos autos, caso a portaria faça remissão ao processo. Deverá apurar também as infrações conexas que surgirem.

Costuma-se indicar na portaria instauradora: “apurar os fatos descritos no Processo nº xxx e demais infrações conexas que emergirem no decorrer dos trabalhos”.

Caso a comissão processante se depare com outras infrações não relacionadas à indicada na portaria instauradora, deverá, obrigatoriamente, reportar tal questão à autoridade competente. O dever de comunicar qualquer irregularidade verificada no curso da apuração perdura por todo desenvolvimento do processo.

Os fatos a serem apurados devem estar relacionados à atuação funcional do servidor público (art.148 da Lei nº 8.112, de 1990)¹².

Não devem ser objeto do PAD fatos referentes à vida privada do servidor público, ressalvados aqueles relacionados com as atribuições de seu cargo, ou que impliquem descumprimento de deveres e proibições, ou, ainda, inobservância ao respectivo regime jurídico.

1.1.3 Prazo para conclusão dos trabalhos

A portaria instauradora do processo administrativo disciplinar indicará o prazo para conclusão dos trabalhos, que não poderá exceder 60 (sessenta) dias contados da data da publicação, admitida prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem (art. 152 da Lei nº 8.112, de 1990).

No caso da sindicância contraditória, o prazo para conclusão é de até 30 (trinta) dias, com possibilidade de prorrogação por igual período (art. 145, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990).

Os prazos em processo administrativo disciplinar serão contados em dias corridos, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, ficando

¹² Art. 148 da Lei nº 8.112, de 1990. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

prorrogado, para o primeiro dia útil seguinte, o prazo vencido em dia em que não haja expediente (art. 238 da Lei nº 8.112, de 1990).

Existem situações que exigem um período maior para a apuração dos fatos e conclusão do processo, do que aquele previsto no art. 152 da Lei nº 8.112, de 1990.

A extrapolação do prazo não inquina de nulidade o processo (art. 169, §1º, da Lei nº 8.112, de 1990).

1.1.3.1 Prorrogação do prazo para conclusão dos trabalhos e recondução da comissão processante

Anexo - Modelos

4. Requerimento de prorrogação de prazo à autoridade instauradora
5. Portaria de prorrogação de prazo para conclusão dos trabalhos da comissão processante
6. Portaria de recondução da comissão processante

O presidente da comissão processante deverá solicitar à autoridade competente a **prorrogação de prazo** para conclusão dos trabalhos, caso não seja possível concluir a apuração e apresentar o relatório no prazo indicado na portaria instauradora.

O requerimento deverá:

- a) justificar a não conclusão dos trabalhos no tempo devido;
- b) informar os atos ainda pendentes de execução;
- c) ser apresentado antes da expiração do prazo e em tempo hábil para apreciação da justificativa pela autoridade e emissão de nova portaria de prorrogação ou recondução.

Sendo deferida a prorrogação, a autoridade deverá publicar portaria consignando esse ato.

Se tal prorrogação de prazo ainda não for suficiente à conclusão dos trabalhos, a comissão deverá apresentar novo requerimento à autoridade, nos moldes do anterior, solicitando a sua recondução ou a designação de nova comissão.

Nesses casos, a autoridade poderá **reconduzir a comissão**, ou seja, formular nova designação mediante portaria, mantendo os mesmos membros da comissão anterior, ou parte deles, para concluir os trabalhos, concedendo, para tanto, novo prazo. Este novo prazo será contado a partir do término do prazo consignado na portaria anterior.

Na hipótese de serem alterados os membros da comissão processante, os novos integrantes poderão aproveitar os atos já praticados pelos membros da comissão anterior ou deliberar por refazê-los.

Se o novo prazo concedido ainda não for suficiente para conclusão dos trabalhos, a comissão solicitará nova prorrogação.

A comissão processante deverá acompanhar, na medida do possível, a tramitação do seu requerimento, com a finalidade de minimizar a possibilidade de prática de atos sem o amparo da portaria de prorrogação ou recondução.

Embora não seja recomendável a prática de atos no lapso temporal não compreendido na portaria de prorrogação ou recondução, tais atos, caso praticados, não devem ser considerados necessariamente nulos.

Caso a portaria de prorrogação não seja publicada em tempo hábil, ou seja, antes da expiração do prazo da anterior, a comissão processante deverá ser reconduzida.

É recomendável que a comissão processante providencie a juntada aos autos do comprovante de publicação da portaria de prorrogação ou recondução.

1.2 Publicação da portaria instauradora

A publicação da portaria instauradora constitui-se no ato que autoriza a comissão processante a iniciar seus trabalhos.

Ordinariamente, a publicação da portaria¹³ se dá em boletim de serviço ou no boletim de pessoal do órgão responsável pela publicação dos atos da autoridade instauradora. Excepcionalmente, a publicação deverá ser feita no Diário Oficial da União, a exemplo das portarias interministeriais.

1.3 Portaria instauradora conjunta

Anexo - Modelo

¹³ Parecer AGU GQ-87, de 9 de novembro de 1995, aprovado pelo Presidente da República (não publicado). Ementa: (...) É insuscetível de nulificar o processo disciplinar o fato de não haver sido publicada a portaria de designação de comissão de inquérito, desde que considerada a data do mesmo ato como de início do prazo estipulado para a conclusão do processo disciplinar e, em decorrência, não se constate infringência ao princípio do contraditório.

7. Portaria instauradora conjunta de processo administrativo disciplinar e sindicância contraditória

A instauração de processo administrativo disciplinar ocorre com a publicação de portaria conjunta, ou seja, exarada por autoridades de mais de um órgão, nas seguintes hipóteses¹⁴:

- a) há mais de um acusado no processo administrativo disciplinar e estes se vinculam a órgãos distintos;
- b) quando o acusado estiver vinculado a mais de um órgão e pela natureza dos fatos ou por conveniência administrativa, for recomendável a instauração conjunta do PAD;
- c) nos demais casos em que houver previsão normativa ou entendimento do órgão acerca da necessidade de apuração conjunta.

A portaria conjunta deve ser publicada no Diário Oficial. No âmbito da União, deve ser avaliada a possibilidade de publicação em Boletim Interno, quando se tratar de julgamento proferido por autoridades de órgãos integrantes do mesmo Ministério.

1.4 Efeitos da instauração do processo administrativo disciplinar

Os principais efeitos da instauração do processo são:

- a) interrupção da prescrição: inicia-se novamente a contagem do prazo de que dispõe a Administração para apurar a irregularidade e julgar o caso, desprezando-se o tempo até então transcorrido (art. 142, §§ 3º e 4º, da Lei nº 8.112, de 1990);

¹⁴ No âmbito da Advocacia-Geral da União, deve ser observado o Ato Regimento nº 01, de 05 de outubro de 2012, publicado no Diário Oficial da União de 08 de novembro de 2012:

Art. 1º Os Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais e Procuradores do Banco Central do Brasil respondem, na apuração de falta funcional praticada no exercício de suas atribuições específicas, institucionais e legais, ou de atividades que com elas se relacionem, exclusivamente perante a Advocacia-Geral da União e seus órgãos.

Art. 2º A apuração de falta funcional dos membros referidos no art. 1º cedidos, requisitados ou em exercício em órgão não integrante ou não vinculado à Advocacia-Geral da União, mesmo que não guarde qualquer relação com o desempenho de suas atribuições institucionais, dar-se-á pela autoridade competente no âmbito da Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Na hipótese de que trata o *caput*, sempre que possível, considerando a natureza dos fatos e a conveniência administrativa, será editada portaria conjunta de instauração do procedimento disciplinar, a ser firmada entre a autoridade competente no âmbito da Advocacia-Geral da União e o titular do órgão ou da entidade onde tenha ocorrido a irregularidade, visando à mútua colaboração.

b) impedimento à exoneração a pedido ou aposentadoria voluntária: o servidor que responder a processo administrativo disciplinar fica impossibilitado de ser exonerado a pedido ou aposentado voluntariamente até o julgamento do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada (art. 172 da Lei nº 8.112, de 1990).

CAPÍTULO 2 - INSTALAÇÃO E TRABALHOS DA COMISSÃO PROCESSANTE

Anexo - Modelo

8. Ata de instalação e deliberações da comissão processante

Logo após a publicação da portaria de instauração do PAD, ao receber o processo, o presidente da comissão processante:

- a) cuidará para que o processo administrativo disciplinar tenha seu acesso restrito, independentemente do grau de classificação de sigilo¹⁵;
- b) designará o secretário da comissão;
- c) convocará a primeira reunião da comissão processante.

O registro da primeira reunião constitui-se na ata de instalação. A **ata de instalação** é o documento que formaliza o início da atuação da comissão processante.

Habitualmente, aproveita-se a ata de instalação para consignar a designação do secretário pelo presidente da comissão e as deliberações da comissão processante referentes às comunicações necessárias, ao roteiro de atividades que serão realizadas, à notificação do acusado, dentre outras providências. Neste caso, é chamada de **ata de instalação e deliberações da comissão processante**.

Ao início dos trabalhos, é recomendável que:

- a) sejam autuados os documentos recebidos da autoridade instauradora, por meio de termo de autuação datado e assinado pelo secretário; numeradas e rubricadas as folhas e providenciada a numeração do processo no setor de protocolo do respectivo órgão, caso essas providências ainda não tenham sido tomadas;
- b) a comissão processante analise os autos com vistas a identificar os fatos e circunstâncias a serem apurados, com base no disposto na portaria instauradora;
- c) seja verificado se algum dos membros da comissão processante encontra-se suspeito ou impedido de atuar no processo;
- d) a comissão processante defina o roteiro e o cronograma de atividades a serem desenvolvidas, estabelecendo a estratégia de apuração dos fatos, sem prejuízo da readequação do roteiro e do cronograma de atividades no decorrer dos trabalhos.

¹⁵ Todos os membros da comissão processante devem velar pelo acesso restrito ao processo administrativo disciplinar.

e) o presidente da comissão processante proceda às comunicações necessárias;

f) a comissão processante delibere pela notificação prévia do acusado¹⁶;

2.1 Sigilo do processo administrativo disciplinar

É assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração (art. 150 da Lei nº 8.112, de 1990)^{17, 18}.

Além do sigilo legal estabelecido no art. 150 da Lei nº 8.112, de 1990, o processo administrativo disciplinar pode conter informações que demandem outros níveis de restrição de acesso. Portanto, a comissão processante deve atentar também para a preservação do sigilo peculiar a determinados documentos eventualmente juntados, a exemplo daqueles constantes de processo judicial que tramita em segredo de justiça; ou acobertados por sigilos fiscal e bancário, telefônico, telemático, de correspondência; ou ainda informações relativas à intimidade, a vida privada, a honra, e a imagem das pessoas¹⁹.

O acesso ao processo administrativo disciplinar restringe-se, normalmente, aos interessados no processo, ou seja, ao acusado, seu procurador²⁰ e à Administração.

Caso sejam requisitados documentos sigilosos por outros órgãos de

¹⁶ Caso entenda conveniente, a comissão poderá requerer outros documentos antes de proceder à notificação prévia do acusado.

¹⁷ Julgado do STJ: (...) 3. O caráter sigiloso do processo administrativo disciplinar decorre do artigo 150 da Lei 8.112/90 (MS 14.374/DF, Rel. Ministro Jorge Mussi, Terceira Seção, julgado em 14/08/2013, DJe 05/09/2013).

¹⁸ No âmbito da Advocacia-Geral da União, deve ser observada a Portaria AGU nº 22, de 12 de janeiro de 2012, que prevê:

Art. 9º Compete à autoridade instauradora ou julgadora fixar o grau de restrição de acesso ao procedimento disciplinar.

§ 1º No curso de apuração, os autos de sindicância e de processo administrativo disciplinar são classificados de acesso restrito às informações neles constantes às pessoas envolvidas na apuração, sem prejuízo do disposto no art. 15, parágrafo único, da Lei nº 8.429, de 1992.

§ 2º A manifestação de integrantes das carreiras de que trata o art. 1º, por qualquer meio de divulgação, sobre assuntos tratados em sindicância ou processo administrativo disciplinar instaurado no âmbito da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados, no qual atuem ou tenham atuado, dependerá de autorização prévia e expressa da autoridade instauradora, ressalvado o disposto no caput do art. 8º desta Portaria.

¹⁹ Art. 5º, inc. X, da Constituição Federal. São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

²⁰ O procurador do acusado pode ser seu advogado constituído ou, simplesmente, uma pessoa com ou sem formação jurídica à qual foi concedida procuração com poderes expressos para representá-lo no PAD.

fiscalização ou investigação, tais como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Polícia Federal, etc., a comissão processante deverá, conforme o caso, encaminhar os documentos diretamente ao órgão requisitante²¹ ou remeter a requisição à autoridade competente para que esta decida a respeito²².

Na hipótese de requisição de documento originário de processo judicial, é recomendável que a comissão processante avalie se é caso de submetê-la ao juiz da causa para deliberação sobre a remessa.

Em qualquer caso, é recomendável que seja juntada ao processo administrativo disciplinar cópia ou original da requisição do órgão solicitante.

2.2 Designação do secretário da comissão

<p>Anexo - Modelo 9. Portaria de designação do secretário</p>

O secretário, servidor público, designado pelo presidente da comissão, poderá ser membro ou não da comissão processante²³.

2.2.1 Secretário membro da comissão processante

²¹ Aplica-se a Portaria AGU nº 22, de 2012 em relação às comissões processante instaladas no âmbito da Advocacia-Geral da União:

Art. 8º As correspondências, notificações, requisições e intimações recebidas por comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar, originárias de membros do Ministério Público, contendo solicitações de informações ou de documentos, que tenham como destinatários os membros da comissão, serão diretamente atendidas por esta, a qual deverá proceder à juntada de cópia reprográfica do expediente de encaminhamento aos respectivos autos.

§ 1º Quando os expedientes de que tratam o *caput* deste artigo não se originarem do Procurador-Geral da República e referirem-se à matéria que esteja relacionada ou decorra da prática de ato de competência institucional de Ministro de Estado ou autoridade equivalente, deverá o solicitante ser informado de que a comissão não é competente para prestar as informações, as quais deverão ser solicitadas na forma do §4º do art. 8º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

§ 2º Havendo dúvida sobre a possibilidade de encaminhamento direto, a comissão deverá solicitar orientação à autoridade instauradora.

²² Aplica-se a Portaria CGU-PR nº 35, de 30 de maio de 2001, em relação aos órgãos componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal:

Art. 27. O atendimento das solicitações e requisições será autorizado pelo Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União ou pelo Corregedor-Geral.

²³ Art. 149, §1º, da Lei nº 8.112, de 1990.

A designação do secretário membro da comissão processante se formaliza por indicação em ata, geralmente, na ata de instalação e deliberação, ou em portaria do presidente da comissão.

Não é necessário firmar termo de compromisso (referente à obrigação de resguardar o sigilo da apuração).

2.2.2 Secretário não integrante da comissão processante

Anexo - Modelo

10. Termo de compromisso do secretário não integrante da comissão

Não é necessário que o secretário não integrante da comissão processante atenda ao requisito subjetivo da estabilidade, concernente, apenas, aos membros da comissão.

Recomenda-se que o secretário seja designado por portaria do presidente, publicada em boletim de serviço ou de pessoal do órgão, cuja cópia deve ser juntada aos autos do processo administrativo disciplinar.

O secretário não integrante da comissão processante deve firmar termo de compromisso²⁴, que consigne a imposição legal no tocante ao sigilo e à reserva das informações que tiver conhecimento em razão desta função, conforme previsão do art. 150 da Lei nº 8112, de 1990²⁵, bem como o dever de praticar os demais atos necessários à consecução dos trabalhos sob sua responsabilidade com discrição, fidelidade, zelo e prudência.

2.2.3 Secretário *ad hoc*

Anexo - Modelos

11. Portaria de designação do secretário *ad hoc*

12. Termo de compromisso do secretário *ad hoc*

²⁴ Julgado do STJ: (...)1. Não implica nulidade a ausência de termo de compromisso do secretário da comissão do PAD, porquanto tal designação recai necessariamente em servidor público, cujos atos funcionais gozam de presunção de legitimidade e veracidade. (MS 14.374/DF, Rel. Ministro Jorge Mussi, Terceira Seção, julgado em 14/08/2013, DJe 05/09/2013).

²⁵ Art. 150 da Lei nº 8.112, de 1990. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.

A expressão em latim *ad hoc* significa “para isso” ou “para esse caso”.

Na prática, a designação de um servidor como secretário *ad hoc* ocorre quando, por qualquer circunstância, não é possível ou não é conveniente a atuação do secretário anteriormente designado no processo administrativo disciplinar. Exemplo: designação de secretário *ad hoc* para prática de atos em local distante do local da instalação da comissão.

A competência para designar o secretário *ad hoc* é do presidente da comissão, não sendo necessário solicitar autorização da autoridade instauradora. É recomendável, no entanto, que a comissão processante faça contato prévio com a chefia do servidor que será designado para o exercício dessa função.

É recomendável que o secretário *ad hoc* firme compromisso, que seja publicada portaria constando sua designação em boletim de pessoal ou de serviço e que seja anexada cópia aos autos do processo administrativo disciplinar.

2.3 Organização de documentos e dos autos do PAD

Todos os documentos recebidos pela comissão processante, seja no início do processo administrativo disciplinar, seja no decorrer dos trabalhos, devem ser juntados aos autos.

Seguem algumas observações quanto à organização dos documentos nos autos²⁶:

- a) as folhas dos autos devem ser numeradas e rubricadas pelo secretário da comissão processante;
- b) caso necessário renumerar as folhas, deve-se passar um traço na aposição de número incorreto mantendo-o legível;
- c) a numeração deve ser aposta a partir da folha seguinte à capa dos autos,

²⁶ No âmbito da Advocacia-Geral da União vide Manual de Procedimentos de Protocolo, Expedição e Arquivo da Coordenação-Geral de Documentação e Informação da Advocacia-Geral da União disponível no *site*: www.agu.gov.br, *link*: “Serviços”; “Gestão Documental”; “Gestão Documental na Advocacia-Geral da União”; (<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=150972>). No âmbito da Administração Pública Federal, para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, vide Portaria Normativa - MPOG/SLTI nº 05, de 19 de dezembro de 2002.

considerando-se a capa como fl. 01;

d) o verso ou anverso das folhas em branco deverá conter a expressão “em branco”, carimbada ou escrita, ou um traço oblíquo;

e) os documentos produzidos pelos membros da comissão devem conter a assinatura de todos os integrantes na última folha e rubrica nas demais;

f) os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com data e o local de sua realização e assinatura dos responsáveis (art. 22, § 1º, da Lei nº 9.784, de 1999);

g) as cópias reprográficas trazidas aos autos devem ser certificadas com a expressão “Confere com o original”, constando em seguida a assinatura do secretário ou membro da comissão²⁷;

h) os documentos juntados devem estar datados e assinados, se for o caso;

i) ao receber documentos não produzidos pela comissão, o presidente deve despachar ordenando a sua juntada, com identificação da data de recebimento;

j) os documentos podem ser juntados mediante despacho neles próprios²⁸ ou, havendo a necessidade de listá-los, pode ser elaborado “termo de juntada”;

k) ao se completar 200 folhas, recomenda-se a abertura de novo volume;

l) havendo a juntada de documento que exceda às 200 folhas dos autos do processo, recomenda-se a abertura de um novo volume, evitando-se, sempre que possível, o desmembramento do documento²⁹;

m) o volume encerrado deve conter o “Termo de Encerramento do Volume x”, datado e assinado, devendo-se informar o número da primeira e da última folha do volume, correspondendo esta ao próprio termo de encerramento;

n) a abertura de novo volume também deve conter “Termo de Abertura do Volume y” com data e assinatura;

o) a numeração das folhas dos autos de um novo volume corresponderá à

²⁷ Art. 22, § 3º, da Lei nº 9784, de 1999. A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.

²⁸ Costuma-se consignar: “Junte-se aos autos”, com indicação do local, data e assinatura do presidente da comissão processante”.

²⁹ Vide item 5.2 do Anexo da Portaria Normativa nº 05, de 19 de dezembro de 2002, da Secretária-Adjunta de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

sequência da numeração do volume anterior³⁰;

p) em caso de documentos de tamanho inferior a uma folha, recomenda-se que sejam colados ou grampeados a uma folha em branco (devidamente numerada e rubricada), cuidando-se para que se possibilite a consulta do verso do documento quando necessário;

q) documentos com tamanho superior ao de uma folha devem ser dobrados;

r) se necessário/conveniente, dois processos administrativos (disciplinares ou não) podem ser anexados ou apensados.

2.4 Independência e imparcialidade da comissão processante

A comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade (art.150 da Lei nº 8.112, de 1990).

Para que possa atuar com **independência**, a autoridade instauradora não poderá interferir nos trabalhos de apuração, quando regularmente desenvolvidos, pela comissão processante³¹.

A comissão deve proceder também com **imparcialidade** na condução do processo administrativo disciplinar, buscando desvendar os fatos, sem tomar partido contra ou a favor do acusado. Nesse sentido, é recomendável que a comissão processante, em suas deliberações ou atos, procedidos antes da fase de indicição, não realize juízo de valor acerca de eventual responsabilidade do acusado.

2.4.1 Impedimento e suspeição

Impedimento e suspeição são circunstâncias que prejudicam a necessária **imparcialidade** dos agentes que atuam no processo administrativo disciplinar. Podem referir-se tanto aos membros da comissão processante, quanto ao perito, testemunhas e autoridade julgadora.

³⁰ Exemplo: se no 1º volume, a numeração segue de 1 a 200, no 2º volume a numeração começa em 201.

³¹ Isso não impede que a autoridade instauradora obtenha, periodicamente, informações sobre o andamento dos trabalhos.

2.4.1.1 Impedimento

Ocorre quando há impossibilidade absoluta de atuação do agente no processo administrativo disciplinar. É aferível de forma objetiva, ou seja, de forma fática.

As principais situações de impedimento ocorrem quando o membro de comissão:

- a) não é estável no serviço público (art.149, *caput*, da Lei nº 8.112, de 1990);
- b) é cônjuge, companheiro, parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau do acusado (art.149, § 2º da Lei nº 8.112, de 1990)³²;
- c) tem interesse direto ou indireto no processo (art. 18, inc. I, da Lei nº 9.784, de 1999);
- d) participou ou vem a participar no processo como perito, testemunha ou procurador ou se tais situações ocorrerem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau (art. 18, inc. II, da Lei nº 9.784, de 1999);
- e) esteja litigando judicial ou administrativamente com o acusado ou com seu cônjuge ou companheiro (art. 18, inc. III, da Lei nº 9.784, de 1999).

2.4.1.2 Suspeição

A suspeição ocorre quando há presunção relativa de parcialidade do agente atuante no processo administrativo disciplinar e possui natureza subjetiva, ou seja, refere-se ao elemento psíquico do agente. Caso não suscitada, não gera nulidade no processo administrativo disciplinar. Exemplos: amizade íntima ou inimizade notória com o

³² Art. 1.591 do Código Civil: São parentes em linha reta as pessoas que estão umas para com as outras na relação de ascendentes e descendentes.

Art. 1.592. São parentes em linha colateral ou transversal, até o quarto grau, as pessoas provenientes de um só tronco, sem descenderem uma da outra.

Art. 1.594. Contam-se, na linha reta, os graus de parentesco pelo número de gerações, e, na colateral, também pelo número delas, subindo de um dos parentes até ao ascendente comum, e descendo até encontrar o outro parente.

Art. 1.595. Cada cônjuge ou companheiro é aliado aos parentes do outro pelo vínculo da afinidade.

§ 1º O parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro.

§ 2º Na linha reta, a afinidade não se extingue com a dissolução do casamento ou da união estável.

acusado ou com o respectivo cônjuge, companheiro, parentes e afins até o terceiro grau (art.20 da Lei nº 9.784, de 1999).

2.4.1.3 Procedimento em caso de membro da comissão processante suspeito/impedido

Nas situações indicadas, o membro da comissão processante suspeito/impedido deverá comunicar o fato por escrito à autoridade instauradora, abstendo-se de atuar. A omissão do dever de comunicar a situação de impedimento constitui falta grave para efeitos disciplinares (art.19 da Lei nº 9.784, de 1999).

O acusado, por sua vez, poderá apresentar “exceção de suspeição ou impedimento”, a ser julgada pela autoridade instauradora, ouvido o membro ao qual se imputa a exceção.

A exceção de suspeição será autuada em apartado e, após colhido pronunciamento do membro excepto, o procedimento será enviado para decisão da autoridade instauradora. Após a decisão, os autos do procedimento da exceção de suspeição serão apensados ao PAD³³.

Na hipótese de substituição do membro da comissão processante suspeito ou impedido, somente os atos até então praticados que apresentem juízo de valor deverão ser refeitos.

2.5 Comunicações iniciais necessárias

Anexo - Modelos

- 13. Comunicação da instalação à autoridade instauradora
- 14. Comunicação da instalação ao órgão de recursos humanos/gestão de pessoas e solicitação de cópia dos assentamentos funcionais do acusado
- 15. Comunicação da instalação ao chefe imediato do acusado

Uma vez instalada, a comissão processante deverá comunicar este ato:

a) à autoridade instauradora:

Obs. 1) é recomendável que a referida comunicação esteja acompanhada do

³³ Art. 21 da Lei nº 9.784, de 1999. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

cronograma de atividades;

Obs. 2) a comissão poderá indicar ainda eventuais dificuldades materiais encontradas para desenvolvimento dos trabalhos, se for o caso³⁴;

b) ao órgão de recursos humanos/gestão de pessoas referente à unidade de lotação do acusado, para os fins do art. 172 da Lei nº 8.112, de 1990³⁵, para consulta sobre eventual pedido de licença ou afastamento e para requerer, se for o caso, seus assentamentos;

c) ao chefe imediato do acusado;

d) ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União³⁶, na hipótese de processo administrativo disciplinar que apure prática de ato de improbidade³⁷.

É recomendável que as comunicações informem o local e horário de funcionamento, telefone e endereço eletrônico de contato da comissão.

2.6 Reuniões deliberativas

Anexo - Modelos

³⁴ Em se tratando das comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar integradas por Procuradores Federais, Procuradores do Banco Central do Brasil, Procuradores da Fazenda Nacional, Advogados da União e integrantes do Quadro Suplementar da Advocacia-Geral da União, de que trata o art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, designadas no âmbito da Advocacia-Geral da União e dos órgãos jurídicos a ela vinculados, deve ser observada a Portaria AGU nº 22, de 12 janeiro de 2012. A respeito das comunicações necessárias, vide art.2º da citada Portaria:

Art. 2º A instalação dos trabalhos das comissões disciplinares deve ser imediatamente comunicada pelo presidente designado à autoridade instauradora.

§ 1º A comunicação de que trata o *caput* conterá as informações do local de funcionamento, do telefone e do endereço eletrônico de contato com a comissão, e, se for o caso, apontará as dificuldades materiais encontradas para o desenvolvimento dos trabalhos.

§ 2º Constará ainda da comunicação o planejamento para a execução dos trabalhos, com indicação do cronograma de atividades.

§ 3º Compete ao presidente da comissão, no início dos trabalhos, realizar a comunicação à unidade de recursos humanos, para os fins de que trata o art. 172 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

³⁵ Art.172 da Lei nº 8.112, de 1990. O servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada.

³⁶ Art. 15 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

³⁷ Em se tratando dos casos regulados pela Portaria AGU nº 22, de 12 janeiro de 2012, desde que a comissão verifique haver indícios de ato de improbidade, deve ser observado o disposto no art.6º, inc.V:

Art. 6º O encaminhamento de cópias dos autos do processo, por sugestão de comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, dar-se-á por intermédio da autoridade instauradora, quando endereçado aos seguintes órgãos: (...) V - Advocacia-Geral da União, quando o caso sob apuração apresentar indícios de configuração de improbidade administrativa ou recomendar a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo do órgão.

16. Ata de reunião deliberativa
 17. Intimação do acusado/procurador acerca da ata deliberativa

No transcorrer dos trabalhos, deverá a comissão processante se reunir para deliberar sobre o curso da apuração e os atos a serem praticados.

As reuniões deliberativas da comissão processante:

- a) serão realizadas, habitualmente, no local de instalação da comissão processante³⁸;
- b) terão caráter reservado (art. 150, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990);
- c) serão realizadas periodicamente e sempre que necessário;
- d) serão registradas em atas, que deverão detalhar as deliberações adotadas (art. 152, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990);
- e) terá participação exclusiva dos membros da comissão processante e do secretário³⁹.

Os votos dos membros da comissão processante⁴⁰ têm o mesmo peso, de modo que, não havendo consenso, o desempate será estabelecido pela decisão da maioria.

É recomendável que a comissão processante cientifique o acusado e/ou seu procurador, se constituído, acerca das deliberações registradas em ata.

2.7 Elaboração de atas, termos e outros expedientes

³⁸ Nos processos administrativos disciplinares instaurados no âmbito da Advocacia-Geral da União, a Portaria AGU nº 490, de 24 de outubro de 2011, normatiza o uso de videoconferência para realização de reuniões entre os membros da comissão processante:

Art. 10. Os membros de comissões, se residirem em localidades diversas, deverão, sempre que possível, priorizar a utilização da videoconferência ou de outra ferramenta tecnológica similar, para a realização das reuniões apenas entre si.

Parágrafo único. Na hipótese de os membros residirem em localidades diversas e de haver necessidade de coleta de suas assinaturas para determinado ato, deverá ser dada preferência à utilização de assinatura digital ou, se inviável, ao encaminhamento postal do documento, em vez do deslocamento físico dos seus membros.

³⁹ Não haverá intimação do acusado para ciência prévia da realização ou para participar das reuniões deliberativas, haja vista que tais reuniões têm por objetivo estabelecer a estratégia de condução do processo, a ser definida, especificamente, pela comissão processante.

⁴⁰ O secretário designado pelo presidente que não seja membro da comissão processante, não participa das deliberações da comissão, cabendo-lhe somente a prática de atos de mero expediente (exemplos: datilografar, carimbar, fazer a juntada de documentos, numerar páginas, etc).

Os atos do processo administrativo disciplinar dispensam formas determinadas para sua prática, salvo quando a lei expressamente a exigir (**princípio do formalismo moderado**)⁴¹.

Contudo, as atividades da comissão devem ser registradas, com vistas a certificar a prática de determinado ato (**princípio da segurança jurídica**)⁴².

Sendo assim, a comissão deverá registrar seus atos por meio de termos, despachos e atas.

De igual modo, as solicitações ou encaminhamentos de documentos devem ser formalizados mediante ofícios ou memorandos. É recomendável que tais expedientes:

- a) recebam numeração sequencial;
- b) identifiquem a comissão, o número do processo, o acusado (a depender do caso);
- c) indiquem o local de instalação, número de telefone ou outro meio de contato da comissão;
- d) sejam assinados e datados pelo presidente ou por outro membro da comissão.

É possível o uso de correio eletrônico institucional para efetuar solicitações, desde que seja identificada a comissão, o número do processo, nome do acusado (se for o caso) e seja mantida nos autos cópia do expediente, acompanhada do comprovante de recebimento.

É recomendável que todos os incidentes ou ocorrências relativos ao processo sejam registradas em atas ou termos. Exemplo: solicitações verbais de adiamento de oitivas, comparecimento de advogado para vista ou requerimento de cópia dos autos, contatos telefônicos, etc.

2.8 Possibilidade de dedicação integral dos membros da comissão

⁴¹ Vide art.22 da Lei nº 9.784, de 1999.

⁴² Art. 29, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999. O órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.

“Sempre que necessário, a comissão dedicará tempo integral aos seus trabalhos, ficando seus membros dispensados do ponto, até a entrega do relatório final” (art. 152, §1º da Lei nº 8.112, de 1990).

2.9 Férias dos membros da comissão

No interesse da apuração, tanto quanto possível, é aconselhável que sejam adiadas as férias do servidor designado para integrar ou secretariar comissão de processo administrativo disciplinar.

Caso a duração do processo se estenda além do prazo de apuração e julgamento (60+60+20=140 dias em caso de PAD ou 30+30+20=80 dias em caso de sindicância contraditória)⁴³ e os membros ou o secretário da comissão processante tenham férias marcadas, ou remarcadas, é recomendável que as usufruam em períodos não coincidentes, evitando-se a prática de atos essenciais na ausência de qualquer um dos membros.

2.10 Prática de atos por apenas um ou alguns dos membros da comissão

Anexo - Modelos

18. Ata deliberativa sujeita ao *ad referendum* dos membros da comissão processante

19. Ata deliberativa de ratificação

Como regra, todos os membros da comissão processante devem estar presentes no momento da prática dos atos referentes ao processo administrativo disciplinar (exemplo: ao realizar diligências, ao ouvir testemunhas, ao proceder o interrogatório, etc.).

Em determinadas hipóteses, tratando-se de atos de mero expediente ou não essenciais, é possível que o ato seja praticado por apenas um membro da comissão

⁴³ Art. 152 da Lei nº 8.112, de 1990. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

Art. 145. Da sindicância poderá resultar: (...) Parágrafo único. O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior.

Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

processante, como, por exemplo, a expedição de ofícios, o recebimento de documentos, ou atos que não impliquem deliberação por parte da comissão.

Os atos que exigem deliberação da comissão processante devem ser efetuados com a participação de todos os membros. Caso, excepcionalmente, não seja possível a participação de todos, é recomendável que esses atos sejam submetidos à ratificação posterior do membro faltante⁴⁴.

No que tange à realização de atos já deliberados pela comissão processante, mas cuja execução não demande decisões, como, por exemplo, o ato de proceder à intimação de uma testemunha, ou à citação do acusado, estes podem ser realizados por apenas um membro da comissão.

2.11 Deslocamentos de membros da comissão processante

Sempre que possível, os atos do processo administrativo disciplinar devem ser praticados na sede da instalação da comissão.

Contudo, em determinadas situações, poderá a comissão, alguns ou um de seus membros, deslocar-se para efetuar alguma diligência, promover interrogatório do acusado, efetuar a entrega da notificação prévia, etc.

Será assegurado aos membros da comissão e ao secretário pagamento de transporte e diárias, quando obrigados a se deslocarem da sede dos trabalhos para a realização de missão essencial ao esclarecimento dos fatos⁴⁵.

A comissão processante avaliará a conveniência de designação, pelo presidente, de secretário *ad hoc* (vide item 2.2.3 - Secretário *ad hoc*) ou de expedição de carta precatória (vide item 5.1.1 - Carta Precatória) para a prática do ato fora da sede de instalação da comissão.

A **concessão de diárias** para membros da comissão processante, no âmbito da administração federal, deve atender ao estabelecido no Decreto nº 5.992, de 19 de

⁴⁴ Em linguagem jurídica diz-se que o ato fica submetido ao *ad referendum* do membro faltante.

⁴⁵ Vide art. 173, inc. II, da Lei nº 8.112, de 1990.

dezembro de 2006⁴⁶ e na Portaria nº 98, de 16 de julho de 2003, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁴⁷.

Ressalvados os casos excepcionais, a viagem deve ser programada com antecedência mínima de dez dias (art. 2º, inc. I, da Portaria nº 98, de 16 de julho 2003, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

⁴⁶ Dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

⁴⁷ Dispõe sobre viagens a serviço, concessão de diárias e emissão de bilhetes de passagens aéreas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

CAPÍTULO 3 - NOTIFICAÇÃO PRÉVIA

Anexo - Modelo 20. Notificação prévia
--

Instalada a comissão processante e analisados os autos, deve ser promovida a notificação prévia do acusado.

O **objetivo da notificação prévia** é dar ciência ao acusado da instauração do processo administrativo disciplinar para que ele possa exercer, desde o início, seu direito de defesa.

A obrigatoriedade de se notificar o acusado ao início do processo decorre da interpretação do art. 156 da Lei nº 8.112, de 1990⁴⁸, e da aplicação do princípio do contraditório e da ampla defesa.

Deve ser realizada a notificação prévia logo ao início do processo, antes de efetivado qualquer ato de instrução, para que o acusado tenha ciência de que responde a um processo administrativo disciplinar e possa, desse modo, exercer plenamente seu direito de defesa.

Deve-se conferir especial atenção ao conteúdo e ao ato de entrega da notificação prévia. A ausência ou vício do ato pode ser causa de nulidade do processo administrativo disciplinar, caso haja prejuízo ao exercício da ampla defesa e do contraditório do acusado.

3.1 Conteúdo da notificação prévia

É recomendável que, na notificação prévia, seja informado⁴⁹:

⁴⁸ Art. 156. É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.

Vide Parecer AGU GQ-55, de 13 de janeiro de 1995, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 02/02/1995, p.1398. Ementa: Em virtude dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o servidor que responde a processo disciplinar deve ser notificado da instauração deste imediatamente após a instalação da comissão de inquérito e, em qualquer fase do inquérito, cientificado dos atos processuais a serem praticados com vistas à apuração dos fatos, de modo que, tempestivamente, possa exercer o direito assegurado no art. 156 da Lei nº 8.112, de 1990.

⁴⁹ A ausência de um ou outro item listado não implica, necessariamente, nulidade do processo administrativo disciplinar. Para verificar a ocorrência de nulidade é preciso analisar o prejuízo à defesa do acusado no caso concreto.

a) o número do processo administrativo disciplinar e o número da portaria instauradora, inclusive com a identificação da sua publicação (número do Boletim de Pessoal ou de Serviço, data e cargo da autoridade que assinou a portaria instauradora);

b) o objeto da apuração, que pode ser descrito de forma genérica, ou realizada mera referência ao número do processo administrativo disciplinar;

c) que o servidor figura como acusado em processo administrativo disciplinar;

d) o direito do acusado de acompanhar o processo, pessoalmente ou por intermédio de procurador devidamente constituído, ter vista dos autos, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial, nos termos do art. 156 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

e) local e horário de funcionamento da comissão processante, bem como outras formas de contato, se houver (exemplos: telefone, endereço eletrônico, etc.).

É possível aproveitar a oportunidade da notificação prévia para intimar o acusado para apresentar o rol de testemunhas a serem ouvidas pela comissão processante e para requerer a produção de provas tidas como indispensáveis à elucidação dos fatos.

A notificação prévia não deve indicar a infração disciplinar supostamente cometida⁵⁰ e o respectivo dispositivo legal.

3.2 Procedimento para entrega da notificação prévia

A notificação prévia deve ser emitida em duas vias.

I) Uma das vias deve ser entregue:

a) pessoalmente ao servidor acusado, de forma discreta, isto é, sem chamar atenção de outras pessoas para o ato;

⁵⁰ Parecer AGU GQ-55, de 13 de janeiro de 1995, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art. 40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 02/02/1995, p.1398 : (...) 9. Não se coaduna com o regramento do assunto a pretensão de que se efetue a indicação das faltas disciplinares na notificação do acusado para acompanhar a evolução do processo, nem essa medida seria conveniente, eis que seria suscetível de gerar presunção de culpabilidade ou de exercer influências na apuração a cargo da comissão de inquérito.

b) acompanhada de cópia de todas as folhas dos autos do processo^{51, 52}, sem custo para o acusado.

II) Na outra via da notificação prévia:

a) a comissão deve colher assinatura do acusado no momento da entrega;

b) deve ser indicada a data do recebimento;

c) devem ser mencionadas as cópias das peças dos autos recebidas pelo acusado e as respectivas folhas;

A segunda via da notificação prévia, que se constitui em recibo, deve ser juntada aos autos do processo administrativo disciplinar.

Na hipótese de a notificação prévia ser enviada por outros meios, como, por exemplo, por AR (Aviso de Recebimento) ou correio eletrônico, a comissão deverá se certificar de que há prova inequívoca do recebimento da notificação pelo acusado.

3.3 Formas de notificação prévia

A comissão processante, ou um de seus membros, deve efetuar a entrega pessoal da notificação prévia ao acusado. Entretanto, não havendo a possibilidade de que a notificação se dê desse modo, a comissão processante recorrerá a outras formas de notificação.

A comissão processante se utilizará de outras formas de notificação prévia quando, por exemplo: o acusado se encontrar em localidade diversa daquela de instalação da comissão; ou se encontrar em lugar incerto e não sabido; ou se recusar a receber a notificação; ou se encontrar em local conhecido, mas se ocultar para evitar receber a citação.

Considerando que as soluções jurídicas aventadas para as situações de impossibilidade de notificação prévia pessoal do acusado são praticamente as mesmas que as relativas à citação do indiciado, remete-se o leitor ao referido tópico (vide item 8.3 - Formas de citação).

⁵¹ Caso os autos do processo contenham muitas folhas, as cópias podem ser entregues em mídia digital (CD ou DVD).

⁵² Quando houver mais de um acusado e o processo contiver dados sigilosos de um deles ou de ambos, é necessário que a comissão autue os documentos sigilosos em apartado, cuidando para que tais informações referentes a um dos acusados não sejam acessíveis ao outro.

CAPÍTULO 4 - DEFESA PRÉVIA

Depois de notificado, ou mesmo antes do recebimento da notificação prévia, se tiver notícia, por outros meios, da instauração do processo administrativo disciplinar, é possível que o acusado adote as seguintes ações:

- a) compareça à sede da instalação da comissão, solicitando vista dos autos do processo;
- b) constitua advogado ou procurador;
- c) apresente defesa prévia ou apenas solicite produção de provas;
- d) abstenha-se de praticar qualquer ato.

4.1 Disponibilização de cópias e vista do processo

Anexo - Modelo 21. Termo de vista e cópia dos autos
--

A comissão processante deve disponibilizar vista dos autos, na repartição, ao acusado e ao seu procurador constituído em todo transcorrer do processo, especialmente quando houver deliberação acerca de alguma diligência, decisão a respeito de pedido formulado pelo acusado, bem como na hipótese de juntada de novos documentos ou provas.

É recomendável que as oportunidades de vista dos autos e a disponibilização de cópias sejam registradas nos autos, acompanhadas de data e assinatura do acusado ou de seu procurador.

As cópias que acompanham a notificação prévia devem ser fornecidas gratuitamente ao acusado. As demais cópias reprográficas, solicitadas ao longo do processo administrativo disciplinar, devem ser cobradas mediante guia de recolhimento da União (GRU)⁵³.

4.2 Constituição ou não de advogado ou procurador pelo acusado

⁵³ As cópias dos autos do processo administrativo disciplinar entregues ao acusado, juntamente com o mandado de citação, também não devem ser cobradas.

Não é obrigatória a constituição de advogado ou procurador pelo acusado, sendo a ele possível acompanhar, pessoalmente, o desenrolar do processo⁵⁴.

Na hipótese de o acusado constituir procurador ou advogado, a procuração com poderes expressos para acompanhamento do processo administrativo disciplinar deve ser juntada aos respectivos autos⁵⁵.

Não é obrigatório que o procurador do acusado seja advogado ou profissional com formação jurídica [vide item 9.4 - Não apresentação da defesa (revelia) e designação de defensor dativo].

4.3 Possibilidade de apresentação de defesa prévia

Embora não haja previsão legal de apresentação de defesa prévia, caso seja apresentada pelo acusado, a comissão processante deverá providenciar sua juntada aos autos.

A ausência de apresentação de defesa prévia no início da instrução processual não implica **revelia**⁵⁶.

Em sua defesa prévia, o acusado poderá adiantar suas razões de defesa, requerer produção de provas, apresentar provas documentais, etc.

Caso reste provada, indubitavelmente, desde logo, a inocência do acusado quanto ao fato investigado, a comissão deverá apreciar a defesa prévia, elaborar relatório final e submetê-lo à autoridade julgadora.

⁵⁴ Referência art.156, da Lei nº 8.112, de 1990.

Enunciado da Súmula Vinculante nº 5 do STF: A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.

⁵⁵ Art. 5º da Lei nº 8.906, de 04 de julho de 1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil-OAB). O advogado postula, em juízo ou fora dele, fazendo prova do mandato.

§ 1º O advogado, afirmando urgência, pode atuar sem procuração, obrigando-se a apresentá-la no prazo de quinze dias, prorrogável por igual período.

⁵⁶ Só poderá ser decretada a revelia após a citação referente à fase da indicição.

Vide art. 164 da Lei nº 8.112, de 1990. Considerar-se-á revel o indiciado que, regularmente citado, não apresentar defesa no prazo legal.

CAPÍTULO 5 - COLETA DE PROVA (INSTRUÇÃO PROCESSUAL)

Os atos da comissão processante que visem à coleta ou produção de provas constituem a **instrução processual**, etapa que compõe a fase do **inquérito administrativo**⁵⁷ do processo administrativo disciplinar.

“Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos” (art.155 da Lei nº 8.112, de 1990).

O rol de espécies de provas listadas no artigo indicado acima é apenas exemplificativo. A comissão processante buscará produzir todas as provas lícitas que possam contribuir para o esclarecimento dos fatos e suas circunstâncias, com foco no objeto do processo administrativo disciplinar, possibilitando, a cada ato instrutório, a participação do acusado (princípio da ampla defesa e do contraditório).

É dever funcional da comissão processante se empenhar na busca das provas possíveis para demonstrar os fatos e definir eventual responsabilidade do acusado⁵⁸.

5.1 Características comuns à produção de qualquer prova

A produção de qualquer prova no processo administrativo disciplinar deve atender, em linhas gerais, aos seguintes preceitos:

- a) observância ao **princípio da verdade real**;
- b) participação do acusado na produção de prova, em decorrência do princípio do contraditório e da ampla defesa⁵⁹;
- c) licitude da prova, ou seja, deve ser admitida em direito;
- d) registro da prova na forma escrita, quando possível, ainda que

⁵⁷ Relembrem-se os termos do art. 151 da Lei nº 8.112, de 1990. O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases: I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; **II - inquérito administrativo**, que compreende instrução, defesa e relatório; III - julgamento.

⁵⁸ O entendimento doutrinário é no sentido de que o ônus da prova quanto à responsabilidade do acusado cabe à comissão processante.

⁵⁹ Art. 153 da Lei nº 8.112, de 1990. O inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito.

originalmente produzida de outra forma;

Outra característica comum a quase todas as provas é a possibilidade de sua produção por meio de **carta precatória**.

5.1.1 Carta precatória

Anexo - Modelo

22. Carta precatória requerendo a prática de ato (genérica)

No processo administrativo disciplinar, a carta precatória constitui documento pelo qual o presidente da comissão (autoridade deprecante) solicita a outro servidor público estranho ao processo (autoridade deprecada)⁶⁰ a realização de determinado ato, quando inviável ou inconveniente o deslocamento da comissão processante para a sua prática.

Inicialmente, a comissão processante deverá fazer contato com o chefe de um órgão ou com um servidor do local em que será praticado o ato para acertar a execução da carta precatória.

A carta precatória pode ser utilizada tanto para a prática do ato de intimação como também para atos relativos à instrução do processo, tais como: realização de diligências, oitiva de testemunhas, coleta de material para perícia, etc.

Em geral, a carta precatória deverá conter as seguintes informações:

- a) identificação do processo administrativo disciplinar e da comissão processante;
- b) identificação do servidor/cargo/órgão ao qual se solicita a prática do ato;
- c) descrição do ato que se pretende praticar (exemplo: intimação e/ou oitiva da testemunha x, informando cargo, endereço, local de trabalho, outras informações pertinentes; realização da diligência y, etc.);
- d) fundamentos legais pertinentes.

Em se tratando de carta precatória que vise à produção de provas, a comissão processante deverá intimar o acusado da data em que será efetuada, para ciência e participação, caso deseje, assim que obtiver essa informação da autoridade deprecada.

⁶⁰ A autoridade deprecada, ou seja, aquela que ficará responsável pela prática do ato, tanto pode ser a chefia do órgão ou outro servidor nomeado por esta.

5.1.2 Princípio da verdade real

O princípio da verdade real consiste na busca da reprodução fiel para o processo dos fatos e circunstâncias ocorridos no caso concreto, tanto quanto possível e dentro das limitações legais.

Em decorrência do princípio da verdade real⁶¹, inerente ao processo administrativo disciplinar, pode-se afirmar que:

a) ainda que ultrapassada a fase própria da instrução processual, podem ser recepcionadas ou produzidas novas provas⁶², observando-se o direito do acusado ao contraditório e à ampla defesa⁶³;

b) a comissão processante, ao praticar os atos instrutórios, não se restringe à produção das provas indicadas pelo acusado, devendo diligenciar outras que entender necessárias à elucidação do fato (**princípio da oficialidade**);

c) podem ser utilizadas no processo administrativo disciplinar provas produzidas em outro processo, seja disciplinar, seja de outra espécie (prova emprestada).

5.1.3 Participação do acusado/procurador na produção de prova

A comissão processante deve possibilitar a participação do acusado e de seu procurador constituído na produção de prova, basicamente, de duas formas:

a) intimando-os previamente para participar dos atos instrutórios, se desejarem;

b) viabilizando a produção das provas indicadas pelo acusado/procurador, quando admitidas pela comissão.

⁶¹ Chamado também de princípio da verdade material.

⁶² Como regra, o pedido de produção de prova deve ser formulado durante a instrução do processo. Assim, em se tratando de prova requerida pelo acusado após a fase de instrução, a comissão processante avaliará, com bastante cautela, a pertinência da produção dessa prova (vide item 5.1.3.2 - Requerimentos do acusado relativos à produção de prova).

⁶³ A observância do contraditório e da ampla defesa nesse ponto significa que deve ser deferido ao acusado o direito de vista, cópia, participação na produção da prova (se for o caso). Pode implicar também a necessidade de se refazerem alguns atos do processo administrativo disciplinar, com vistas a considerar a nova prova (exemplo: a depender do caso, pode ser necessária a renovação do ato de interrogatório se for produzida prova após este ato).

5.1.3.1 Intimação para acompanhar os atos instrutórios

Anexo - Modelo

23. Intimação do acusado/procurador para acompanhar os atos instrutórios

O acusado deve ser intimado previamente da realização do ato instrutório⁶⁴, com antecedência mínima de três dias úteis⁶⁵, para que possa ter ciência e participar, se assim entender conveniente.

Na hipótese de o acusado ter constituído procurador, este também poderá ser intimado⁶⁶.

É aconselhável que a intimação contenha⁶⁷:

- a) identificação do acusado, do processo administrativo disciplinar e da comissão processante;
- b) a finalidade da intimação (exemplo: acompanhar oitiva de testemunha ou determinada diligência, etc.);
- c) data, hora e local em que o ato será praticado;
- d) informação de que o ato poderá ser praticado independentemente de comparecimento do acusado ou de seu procurador, se constituído;
- e) indicação dos dispositivos legais pertinentes.

A intimação pode ser entregue pessoalmente, por e-mail, por Aviso de Recebimento-AR, por ciência nos autos ou até mesmo informada em audiência e

⁶⁴ A intimação poderá ser realizada pessoalmente ou por intermédio de procurador (vide art.156 da Lei nº 8.112, de 1990).

⁶⁵ Art. 26 da Lei nº 9.784, de 1999. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências. (...) § 2º A intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento.

Art. 41 da Lei nº 9.784, de 1999. Os interessados serão intimados de prova ou diligência ordenada, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, hora e local de realização.

⁶⁶ Considera-se que houve comparecimento quando o acusado apresente-se pessoalmente ou por seu procurador regularmente constituído.

⁶⁷ Art. 26 da Lei nº 9.784, de 1999. (...)

§ 1º A intimação deverá conter:

- I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;
- II - finalidade da intimação;
- III - data, hora e local em que deve comparecer;
- IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar;
- V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;
- VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

consignada a ciência na respectiva ata. Em qualquer caso, a comissão processante deve cuidar para que haja prova inequívoca de recebimento ou conhecimento da intimação pelo acusado. A prova quanto ao recebimento da intimação dá-se com a segunda via da intimação pessoal assinada pelo acusado, e-mail confirmando recebimento, AR assinado pelo próprio acusado, etc. e deve ser anexada aos autos.

Embora seja obrigatória a intimação do acusado para acompanhar a produção de prova, a sua presença é facultativa, de forma que sua ausência não obsta a prática do ato nem demanda a nomeação de defensor dativo⁶⁸.

5.1.3.2 Requerimentos relativos à produção de provas

Outra forma de participação do acusado na produção de prova se dá através de formulação de requerimento em que solicite determinado ato instrutório.

A comissão processante deve se reunir e deliberar sobre tal requerimento preferencialmente no prazo de 5 (cinco) dias⁶⁹.

“O presidente da comissão poderá denegar pedidos considerados impertinentes, meramente protelatórios, ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos” (art. 156, §1º, da Lei 8.112, de 1990). Nessas hipóteses, a decisão pelo indeferimento da solicitação do acusado deve ser motivada, ou seja, indicar os fatos e os fundamentos jurídicos da negativa⁷⁰.

Havendo dúvida a respeito da utilidade da produção de prova requerida pelo acusado, a comissão processante poderá intimá-lo para que esclareça a sua pertinência.

Em qualquer caso, deferido ou não o pedido, o acusado deve ser intimado para ter ciência da decisão, que deve constar em ata.

⁶⁸ Sem prejuízo de a comissão processante deliberar pela designação de nova data para realização do ato.

⁶⁹ Art. 24 da Lei nº 9.784, de 1990. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.

⁷⁰ Art.50 da Lei nº 8.794, de 1999. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; (...)

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Se forem protocolados pelo acusado diversos requerimentos, a decisão pode ser posta em um único documento, cuidando-se para que todos os requerimentos sejam apreciados.

5.1.4 Provas admitidas no processo administrativo disciplinar

Como regra geral, são admitidas no processo administrativo disciplinar todas as provas permitidas pelo ordenamento jurídico para as demais espécies de procedimento administrativo.

São inadmissíveis, por outro lado, as provas produzidas por meios ilícitos⁷¹, por exemplo: interceptação telefônica ilegal (vulgarmente chamada de “grampo telefônico”)⁷², uso de coação física ou psicológica para obter confissão, prova obtida mediante invasão de domicílio, etc.

As provas mais comuns no processo administrativo disciplinar são: testemunhal e acareação, documental, pericial e assistência técnica, confissão e prova emprestada⁷³.

A comissão processante poderá ainda promover **diligências**, visando à obtenção de provas necessárias ao esclarecimento de fatos.

5.2 Prova testemunhal

Anexo - Modelos

⁷¹ Art. 5º, inc. LVI da Constituição Federal: são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos.

Art. 30 da Lei nº 9.784, de 1999. São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos.

⁷² Não existe previsão legal a amparar pedido judicial de interceptação telefônica no processo administrativo disciplinar. Contudo, o processo administrativo disciplinar pode ser instruído com essa prova produzida no âmbito penal (inquérito policial ou processo judicial) como prova emprestada.

Vide art. 3º da Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. A interceptação das comunicações telefônicas poderá ser determinada pelo juiz, de ofício ou a requerimento:

I - da autoridade policial, na investigação criminal;

II - do representante do Ministério Público, na investigação criminal e na instrução processual penal.

⁷³ Outros tipos de provas que podem ser produzidas no processo administrativo disciplinar: reprodução simulada de fatos, prova indiciária, reconhecimento de pessoas ou de coisas.

O interrogatório do acusado, por ser considerado simultaneamente ato de prova e de defesa, será tratado no próximo Capítulo. O ato de confissão, embora também possa ser considerado meio de prova, em razão de ocorrer habitualmente durante o interrogatório, será tratado no próximo Capítulo.

24. Intimação do acusado/procurador para acompanhar oitiva de testemunha
25. Intimação da testemunha (vide modelos do item - 5.2.2 Intimação da testemunha)

Uma vez reconhecida, por livre iniciativa da comissão processante ou em atendimento a pedido do acusado e registrada em ata de deliberação, a necessidade de oitiva de determinada testemunha, proceder-se-á a sua intimação para comparecimento em data, hora e local determinados.

A comissão processante deverá intimar também o acusado e seu procurador para participação na audiência, caso desejem.

Havendo muitas testemunhas, a comissão processante poderá consignar em apenas uma intimação ao acusado o cronograma com as datas de todas as oitivas.

5.2.1 Participação como testemunha

a) Participação obrigatória como testemunha

O servidor público, por dever de lealdade às instituições a que servir⁷⁴, é obrigado a depor em processo administrativo disciplinar, quando convocado como testemunha, sendo-lhe assegurado transporte e diárias (art.173, inc. I, da Lei nº 8.112, de 1990).

Caso o servidor, indicado como testemunha não se apresente, a comissão processante deverá firmar certidão de não comparecimento e informar o incidente ao respectivo chefe imediato, designando nova data para sua oitiva.

b) Participação vedada como testemunha

Havendo dois acusados no processo administrativo disciplinar, um não poderá atuar como testemunha do outro, embora possam ser ouvidos como informantes.

Da mesma forma, “são proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho” (art. 207 do Código de Processo Penal).

⁷⁴ Art. 116 da Lei nº 8.112, de 1990. São deveres do servidor: (...) II - ser leal às instituições a que servir;

c) Participação não obrigatória como testemunha

Pessoa estranha ao serviço público e o servidor aposentado não são obrigados a depor no processo administrativo disciplinar como testemunhas.

d) Possibilidade de participação como testemunha

O denunciante ou aquele que representou a suposta infração praticada pelo servidor pode ser testemunha, cabendo à comissão processante valorar essa prova.

e) Participação de autoridades como testemunha

Considera-se autoridade todo agente público ou político que detenha o poder de decisão hierárquica ou de representatividade que o legitime a ser considerado como tal⁷⁵.

A comissão solicitará que a autoridade convocada para depor como testemunha indique a data, compreendida num determinado período, hora e local para ser ouvida.

5.2.2 Intimação da testemunha

Anexo - Modelos

25. Intimação de testemunha

26. Comunicação ao chefe da repartição onde serve a testemunha

⁷⁵ Pode ser tomado como base para verificar quem seriam tais autoridades, sem prejuízo de outras normas específicas, o art. 2º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de conflito de interesses) e o art. 221 do Código de Processo Penal:

Art. 2º da Lei nº 12.813, de 2013. Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos:

I - de ministro de Estado;

II - de natureza especial ou equivalentes;

III - de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e

IV - do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes.

Art. 221 do CPP. O Presidente e o Vice-Presidente da República, os senadores e deputados federais, os ministros de Estado, os governadores de Estados e Territórios, os secretários de Estado, os prefeitos do Distrito Federal e dos Municípios, os deputados às Assembleias Legislativas Estaduais, os membros do Poder Judiciário, os ministros e juizes dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como os do Tribunal Marítimo serão inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e o juiz.

27. Solicitação de comparecimento de autoridade para depor como testemunha

Em termos gerais, é recomendável que a intimação da testemunha contenha os seguintes dados⁷⁶:

- a) identificação da pessoa que está sendo intimada, do processo administrativo disciplinar e da comissão processante;
- b) a informação de que a pessoa está sendo intimada para prestar depoimento, na qualidade de testemunha, sobre os fatos a que se refere o Processo Administrativo Disciplinar nº xxx;
- c) data, hora e local em que a testemunha será ouvida;
- d) indicação dos dispositivos legais pertinentes.

A intimação pode ser entregue pessoalmente, por e-mail, por Aviso de Recebimento-AR, com antecedência mínima de três dias úteis⁷⁷, contados da data marcada para a audiência.

A prova quanto ao recebimento da intimação, consubstanciada em segunda via da intimação pessoal assinada, e-mail confirmando recebimento, AR assinado pela testemunha, etc., deve ser anexada aos autos.

Se a testemunha for servidor público, é necessário que a expedição do mandado seja imediatamente comunicada ao chefe da repartição onde serve, com a indicação do dia e hora marcados para inquirição (art.157, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990).

Caso a testemunha comunique que não poderá comparecer na data marcada para a audiência, justificadamente, a comissão processante deverá registrá-lo em termo,

⁷⁶ Do mesmo modo que a intimação do acusado, deve ser tomado por analogia o art. 26, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999:

Art.26 (...)

§1º (...)

I - identificação do intimado e nome do órgão ou entidade administrativa;

II - finalidade da intimação;

III - data, hora e local em que deve comparecer;

IV - se o intimado deve comparecer pessoalmente, ou fazer-se representar;

V - informação da continuidade do processo independentemente do seu comparecimento;

VI - indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

⁷⁷ Art. 41 da Lei nº 9.784, de 1999. Os interessados serão intimados de prova ou diligência ordenada, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, hora e local de realização.

Comentário: Ainda que não seja obedecido esse prazo, não há que se falar em nulidade, em comparecendo a testemunha.

inclusive eventual pedido de adiamento. Deverá também deliberar a respeito, desde logo, inclusive marcando nova data, se possível.

5.2.3 Audiência para oitiva de testemunha

<p>Anexo - Modelos 28. Termo de oitiva de testemunha 29. Termo de não comparecimento de testemunha 30. Comunicação de não comparecimento de testemunha servidor público ao chefe imediato 31. Certidão de comparecimento de testemunha</p>
--

É aconselhável que a comissão processante estabeleça, previamente à audiência para oitiva de testemunha, um roteiro com as principais perguntas, sem prejuízo de outras que vislumbre no decorrer da audiência.

No caso de duas ou mais testemunhas, a inquirição será feita separadamente⁷⁸.

É conveniente que as testemunhas sejam ouvidas uma seguida da outra, preferencialmente no mesmo dia ou em datas próximas, para evitar, tanto quanto possível, que tenham conhecimento de antemão do depoimento umas das outras.

Na audiência para oitiva da testemunha, deve-se registrar no termo⁷⁹:

- a) local, data e hora da audiência;
- b) identificação da comissão processante e do processo administrativo disciplinar;
- c) identificação da testemunha (nome, cargo/profissão⁸⁰, órgão de lotação, naturalidade, estado civil, número do documento de identidade e do CPF, residência e domicílio), devendo ser solicitada, para conferência, a apresentação de seu documento de identidade ou outro documento pessoal com foto⁸¹;

⁷⁸ Referência: art.158, §1º, da Lei nº 8.112, de 1990.

⁷⁹ A ata de audiência também pode ser chamada de termo de oitiva ou de inquirição de testemunha.

⁸⁰ Se a testemunha for servidor público, deve ser registrado seu cargo, matrícula funcional e órgão de lotação.

⁸¹ Art. 203 do Código de Processo Penal. A testemunha fará, sob palavra de honra, a promessa de dizer a verdade do que souber e lhe for perguntado, devendo declarar seu nome, sua idade, seu estado e sua residência, sua profissão, lugar onde exerce sua atividade, se é parente, e em que grau, de alguma das partes, ou quais suas relações com qualquer delas, e relatar o que souber, explicando sempre as razões de sua ciência ou as circunstâncias pelas quais possa avaliar-se de sua credibilidade.

d) que é vedado ao acusado ou a seu procurador, caso presentes à audiência, interferir nas perguntas feitas pela comissão e nas respostas das testemunhas, com a faculdade, porém, de que venha a reinquiri-las, por intermédio do presidente da comissão, após promovida a inquirição por parte da comissão processante⁸²;

e) se a testemunha é parente, e em que grau de parentesco, se possui amizade íntima ou inimizade notória com o acusado⁸³ (vide item - 5.2.5 Testemunha e informante), ou se há alguma circunstância que possa comprometer seu depoimento;

f) que a testemunha foi advertida sobre sua obrigação de dizer a verdade, não podendo omiti-la, sob pena de incorrer no crime de falso testemunho (art. 342 do CP - Código Penal)⁸⁴;

g) qualquer questão alegada pelo acusado ou seu procurador e a decisão exarada pela comissão processante, na própria audiência;

h) as respostas da testemunha às perguntas formuladas pelo presidente, pelos demais membros da comissão processante, pelo acusado e pelo seu procurador;

i) a explicação da testemunha sobre como teve conhecimento do fato e outras circunstâncias pelas quais a comissão processante possa avaliar a credibilidade do seu depoimento;

j) que, ao final do depoimento, foi questionado se a testemunha tem algo mais a acrescentar quanto ao fato apurado;

k) indicação de que a testemunha se compromete a trazer aos autos determinado documento ou prova, em certo prazo, se for o caso;

l) qualquer incidente relevante ocorrido na audiência;

m) encerramento do termo, indicando-se que foi lido e achado conforme por todos;

⁸² Referência: art.159, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990.

⁸³ É comum registrar nessa parte da ata de audiência: “Aos costumes, nada disse”.

⁸⁴Art. 342 do Código Penal. Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete em processo judicial, ou administrativo, inquérito policial, ou em juízo arbitral: (Redação dada pela Lei nº 10.268, de 28.8.2001)

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Comentário: O crime de falso testemunho só se configura quando, verificada a má-fé, a informação omitida ou falseada se revela imprescindível à solução do processo administrativo disciplinar.

Art. 406 do CPC. A testemunha não é obrigada a depor de fatos: I - que lhe acarretem grave dano, bem como ao seu cônjuge e aos seus parentes consanguíneos ou afins, em linha reta, ou na colateral em segundo grau; II - a cujo respeito, por estado ou profissão, deva guardar sigilo.

Comentário: A testemunha não é obrigada a depor quando seu depoimento implicar em autoincriminação.

n) as assinaturas de todos os presentes ao final do depoimento, com as respectivas rubricas em todas as folhas do termo.

Deve ser juntada uma via do termo de oitiva de testemunha ao processo e fornecida outra ao acusado, se presente. Caso a testemunha também requeira uma via, a comissão poderá deliberar por fornecê-la somente depois de prestados todos os demais depoimentos.

A testemunha poderá comprovar sua ausência total ou parcial ao serviço, no período em que esteve na audiência, requerendo à comissão processante que lhe conceda termo de comparecimento.

Outros aspectos a serem observados pela comissão processante quanto à audiência para oitiva de testemunha:

- a) a comissão não deverá coagir ou intimidar a testemunha;
- b) “o depoimento será prestado oralmente e reduzido a termo, não sendo lícito à testemunha trazê-lo por escrito” (art. 158 da Lei nº 8.112, de 1990);
- c) o acusado pode assistir ao depoimento da testemunha;
- d) para evitar constrangimentos, é recomendável que a testemunha não preste depoimento frente a frente com o acusado;
- e) a comissão processante somente poderá impedir o acusado de assistir ao depoimento da testemunha em casos excepcionais, que justifiquem a sua não permanência no recinto⁸⁵, devendo-se consignar os motivos no respectivo termo. Nessa hipótese, o acusado será representado na audiência pelo seu procurador;
- f) em que pese o caráter sigiloso do PAD, a comissão processante pode permitir que a testemunha obtenha vista de determinados documentos do processo administrativo disciplinar, caso necessário para o depoimento;
- g) pode haver pausa no depoimento da testemunha, caso seja necessário, com reinício da assentada no mesmo ou em outro dia, consignando-se no termo a respectiva data e/ou horário;

⁸⁵ Art. 217 do Código de Processo Penal. Se o juiz verificar que a presença do réu poderá causar humilhação, temor, ou sério constrangimento à testemunha ou ao ofendido, de modo que prejudique a verdade do depoimento, fará a inquirição por videoconferência e, somente na impossibilidade dessa forma, determinará a retirada do réu, prosseguindo na inquirição, com a presença do seu defensor.

Comentário: De modo semelhante, no processo administrativo disciplinar, se o acusado estiver causando tumulto ou intimidando a testemunha, a comissão processante poderá determinar sua retirada.

h) a testemunha deverá ser instada a ler atentamente o termo de depoimento registrado, a fim de verificar se corresponde ao que declarou;

i) é recomendável que os demais presentes também leiam atentamente o consignado na ata de audiência para conferência e eventuais retificações;

j) não comparecendo a testemunha, será firmado termo de não comparecimento pelos presentes e informado ao seu chefe imediato, se servidor público;

k) quando a testemunha, por enfermidade, ou por outro motivo relevante, estiver impossibilitada de comparecer à audiência, mas não de prestar depoimento, o presidente da comissão designará, conforme as circunstâncias, dia, hora e lugar para inquiri-la⁸⁶;

l) “serão assegurados transporte e diárias ao servidor convocado para prestar depoimento fora da sede de sua repartição, na condição de testemunha” (art. 173, inc.I da Lei nº 8.112, de 1990);

m) não há previsão legal de custeio, pela Administração Pública, de transporte e diárias ao acusado para assistir depoimento de testemunha;

n) caso a testemunha resida em local diverso daquele em que será realizada a audiência, a comissão processante poderá deliberar pelo deslocamento da testemunha, ou da comissão processante; ou pela adoção de formas alternativas de colher depoimento da testemunha (carta precatória e videoconferência).

5.2.4 Formas alternativas de colher depoimento da testemunha

Habitualmente, as testemunhas são ouvidas em audiência presencial. No entanto, caso se mostre inconveniente (se a testemunha residir em outro local, por exemplo), a comissão processante poderá deliberar em ata pela utilização de outras formas alternativas para colher depoimento da testemunha, como videoconferência ou por carta precatória⁸⁷.

⁸⁶ Art. 336 do Código de Processo Civil (...) Parágrafo único. Quando a parte, ou a testemunha, por enfermidade, ou por outro motivo relevante, estiver impossibilitada de comparecer à audiência, mas não de prestar depoimento, o juiz designará, conforme as circunstâncias, dia, hora e lugar para inquiri-la.

⁸⁷ Art. 222 do Código de Processo Penal. A testemunha que morar fora da jurisdição do juiz será inquirida pelo juiz do lugar de sua residência, expedindo-se, para esse fim, carta precatória, com prazo razoável, intimadas as partes. (...)

Em ambas as hipóteses, a intimação pode ser realizada por carta precatória.

5.2.4.1 Oitiva por videoconferência

Anexo - Modelos

32. Termo de oitiva de testemunha a distância (videoconferência)

A comissão processante poderá deliberar pela realização de oitiva de testemunha por videoconferência, na hipótese em que algum ou todos os agentes atuantes no processo administrativo disciplinar (comissão processante, testemunha, acusado/procurador) se encontrem em localidades diversas e se houver disponibilidade de ferramenta da tecnologia da informação para transmissão de sons e imagens em tempo real.

Nos processos administrativos disciplinares instaurados no âmbito da Advocacia-Geral da União, cabe a aplicação da Portaria AGU nº 490, de 24 de outubro de 2011⁸⁸.

Em relação aos processos administrativos disciplinares instaurados pelos órgãos pertencentes ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, deve ser observada a Instrução Normativa da Corregedoria-Geral da União/CGU-PR nº 12, de 1º de novembro de 2011⁸⁹, alterada pela Instrução Normativa nº 05, de 19 de julho de 2013.

§ 3º Na hipótese prevista no *caput* deste artigo, a oitiva de testemunha poderá ser realizada por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, permitida a presença do defensor e podendo ser realizada, inclusive, durante a realização da audiência de instrução e julgamento. (Incluído pela Lei nº 11.900, de 2009).

⁸⁸ Art. 2º da Portaria AGU nº 490, de 2011. Em sede de sindicância e processo administrativo disciplinar, a comissão deverá, independentemente de requerimento, priorizar a utilização do sistema de videoconferência ou similar para a realização de coleta de declarações e depoimentos de pessoas domiciliadas em localidade diversa daquela em que se encontra instalada a comissão.

§ 1º Em caso de indisponibilidade técnica do sistema ou quando a realização do procedimento de audiência à distância exigir um grande deslocamento até o local em que o ato deva ocorrer, seja do depoente, dos membros da comissão disciplinar ou de outros servidores responsáveis pela apuração preliminar, a oitiva poderá ser realizada por meio da expedição de carta precatória.

§ 2º Quando não for viável ou recomendável a utilização do sistema de videoconferência ou similar, a comissão deverá reduzir a termo as pertinentes motivações.

⁸⁹ Art. 3º da IN/CGU-PR nº 12, de 2011. Nos processos administrativos disciplinares, a decisão da Comissão Disciplinar pela realização de audiência por meio de videoconferência deverá, de maneira motivada: I - assegurar a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação e; II - viabilizar a participação do servidor investigado, testemunha, técnico ou perito, quando os mesmos residirem em local diverso da sede dos trabalhos da Comissão Disciplinar.

Parágrafo único. As reuniões e as audiências das comissões terão caráter reservado.

Igualmente à audiência presencial, a comissão processante deverá intimar o acusado e seu procurador, facultando-lhes acompanhar a audiência por videoconferência⁹⁰, bem como a testemunha, todos com antecedência mínima de três dias úteis. É recomendável que, no instrumento de intimação, conste a base legal para o ato, qual seja, o art. 4º da Portaria AGU nº 490, de 24 de outubro de 2011⁹¹ ou o art. 4º da Instrução Normativa CGU-PR nº 12, de 1º de novembro de 2011, com redação dada pela Instrução Normativa CGU-PR nº 5, de 19 de julho de 2013⁹², conforme o caso.

Em geral, o termo de oitiva de testemunha por videoconferência deve atender, basicamente, aos mesmos preceitos já indicados em relação à audiência presencial, diferenciando-se, contudo, em relação aos seguintes pontos:

a) a comissão processante deverá atentar para eventual diferença de fuso horário entre as localidades envolvidas⁹³;

b) necessidade de nomeação de secretário *ad hoc* nos locais onde a comissão processante não estiver presente⁹⁴;

⁹⁰ Art. 5º da IN/CGU-PR nº 12, de 2011. Ao servidor investigado e seu procurador é facultado acompanhar a audiência ou reunião realizada por videoconferência:

I - na sala em que se encontrar a Comissão Disciplinar; ou

II - na sala em que comparecer a pessoa a ser ouvida.

Parágrafo único. Em casos excepcionais, a Comissão Disciplinar decidirá acerca do comparecimento dos envolvidos em local diverso dos estabelecidos nos incisos deste artigo.

Art. 5º da Portaria AGU nº 490, de 2011. Ao acusado e ao seu procurador será permitido fazerem-se presentes na sala em que se encontrar a comissão disciplinar responsável pela realização do ato, naquela em que comparecer o depoente ou, ainda, em sala própria na localidade em que tenha exercício ou domicílio, se diversas daquelas, e que disponha da tecnologia, desde que previamente solicitado.

⁹¹ Art. 4º da Portaria AGU nº 490, de 2011. O presidente da comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar notificará à defesa e aos depoentes a data, o horário e os locais designados para a audiência à distância, na forma e prazo legais.

Parágrafo único. O instrumento de notificação deverá indicar onde a testemunha ou o acusado prestará seu depoimento ou interrogatório, respectivamente.

⁹² Art. 1º da Instrução Normativa CGU-PR nº 05, de 19, de julho de 2013: O caput do art. 4º da Instrução Normativa nº 12, de 1 de novembro de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 4º O Presidente da Comissão Disciplinar intimará a pessoa a ser ouvida da data, horário e local em que será realizada a audiência ou reunião por meio de videoconferência, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis."

⁹³ Art. 4º da Instrução Normativa CGU-PR nº 12, de 2011. (...) § 2º Ao deliberar pelo horário da realização da audiência por meio de videoconferência, a Comissão Disciplinar atentar para eventual diferença de fuso horário entre as localidades envolvidas.

⁹⁴ Art. 6º da IN/CGU-PR nº 12, de 2011. A Comissão Disciplinar solicitará ao responsável pela unidade envolvida a designação de servidor para o exercício da função de secretário *ad hoc*.

§ 1º O secretário *ad hoc* desempenhará atividades de apoio aos trabalhos da Comissão Disciplinar, tais como identificação dos participantes do ato, encaminhamento e recebimento de documentos, extração de cópias, colheita de assinaturas, dentre outras determinadas pelo Presidente da Comissão Disciplinar.

§ 2º Cabe, ainda, ao secretário *ad hoc* acompanhar os testes de equipamento e conexões antes da realização do ato, devendo comunicar imediatamente à Comissão Disciplinar acerca de eventual circunstância que impossibilite seu uso.

- c) indicação, no termo, da localização de cada participante da audiência⁹⁵;
- d) a ata de audiência, elaborada pela comissão processante, será disponibilizada por via eletrônica para leitura e conferência pelos demais participantes do ato⁹⁶;
- e) após leitura e conferência, o termo de oitiva de testemunha será encaminhado por via eletrônica aos lugares onde houver participantes para impressão e coleta de assinaturas⁹⁷;
- f) os secretários *ad hoc* ficarão responsáveis por encaminhar os termos de audiência por eles lavrados à comissão processante para juntada ao processo⁹⁸;
- g) se houver viabilidade técnica, os arquivos de áudio e vídeo gerados durante a audiência a distância serão gravados em meio eletrônico adequado e juntados aos autos do processo administrativo disciplinar⁹⁹.

5.2.4.2 Oitiva por carta precatória

Anexo - Modelos

33. Carta precatória para oitiva de testemunha e anexo com a formulação de perguntas

Art. 6º da Portaria AGU nº 490, de 2011. Para auxiliar na realização da audiência à distância, será nomeado, de ofício, secretário ad hoc nos locais onde a comissão de sindicância ou de processo administrativo disciplinar não se fizer presente.

⁹⁵ Art. 8º da Portaria AGU nº 490, de 2011. Os depoimentos e os interrogatórios serão reduzidos a termo pela comissão, a qual deverá adotar a mesma sistemática utilizada caso todos se fizessem presentes na mesma sala de audiência. (...) § 2º Deverá ser lavrado, em arquivo eletrônico, termo de audiência à distância, com indicação do local de todos os participantes do ato, inclusive da defesa, se for o caso, e com registro de todas as declarações e ocorrências.

⁹⁶ Art. 8º da Portaria AGU nº 490, de 2011. (...) § 1º Encerrada a oitiva, o termo de depoimento ou de interrogatório lavrado será disponibilizado via mensagem eletrônica, para leitura do depoente e do acusado na sala de audiência da localidade em que se encontrarem, devendo o respectivo secretário ad hoc adotar as providências necessárias para efetivação de tal medida.

⁹⁷ Art. 8º da Portaria AGU nº 490, de 2011. (...) § 3º O arquivo eletrônico contendo o termo de audiência à distância deverá ser encaminhado, pela via eletrônica cabível, a todos os lugares onde houver participantes, para impressão e coleta das assinaturas dos presentes.

⁹⁸ Art. 8º da Portaria AGU nº 490, de 2011. (...) § 4º Os termos de audiência, após subscritos, deverão ser encaminhados pelos respectivos secretários ad hoc à comissão, para oportuna juntada aos autos do processo. Art. 7º da IN/CGU-PR nº 12, de 2011. O depoimento prestado pelas partes será reduzido a termo, mediante lavratura do termo de depoimento, a ser realizado por membro da Comissão Disciplinar ou pelo secretário participante.

Parágrafo único. O termo de depoimento será assinado, nas diversas localidades, pelos participantes do ato e posteriormente juntado aos autos do processo.

⁹⁹ Art. 9º da Portaria AGU nº 490, de 2011. Havendo viabilidade técnica, os arquivos de áudio e vídeo gerados durante a audiência à distância serão gravados em meio eletrônico adequado e, tão logo possível, serão juntados aos autos do procedimento disciplinar a fim de possibilitar futuras consultas.

34. Intimação do acusado/procurador informando oitiva de testemunha por carta precatória

A carta precatória, encaminhada à autoridade deprecada, deve conter basicamente as informações indicadas no item 5.1.1 - Carta precatória.

Em relação à oitiva de testemunha por carta precatória, além das sobreditas informações referentes a qualquer tipo de carta precatória, é necessário que a comissão processante:

a) elabore as perguntas que serão feitas à testemunha;

b) intime o acusado para informar sobre a prática desse ato instrutório, dando-lhe conhecimento das perguntas elaboradas e lhe facultando formular outras que entender pertinentes, em prazo razoável¹⁰⁰.

Obs.: a intimação também deverá informar a possibilidade de seu comparecimento à audiência, em data e local a serem oportunamente comunicadas, caso não tenham sido definidas previamente;

c) encaminhe a compilação das perguntas, formuladas pela comissão e pelo acusado, se houver, à autoridade deprecada juntamente com a carta precatória;

d) após ciência da data, local e horário da audiência, agendada pela autoridade deprecada, intime o acusado para conhecimento e participação, se desejar.

A autoridade deprecada não deverá formular em audiência outras perguntas que não as enviadas pela comissão processante, salvo:

a) as perguntas do acusado, se presente à oitiva, a serem por ela reproduzidas;

b) o questionamento à testemunha no sentido de que complemente ou esclareça qualquer ponto específico em relação ao rol de perguntas predeterminado pela comissão processante.

5.2.5 Testemunha e informante

Anexo - Modelos
35. Solicitação de comparecimento de informante

¹⁰⁰ Sugere-se aplicação por analogia do art. 24 da Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 24 Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.

36. Termo de oitiva de informante

As pessoas consideradas *impedidas* ou *suspeitas*¹⁰¹ de depor como testemunha, mas cujo depoimento seja considerado necessário pela comissão processante, poderão atuar no processo administrativo disciplinar como **informantes**.

Também são considerados informantes os menores de 14 (catorze) anos e doentes mentais¹⁰².

A oitiva do informante segue, em linhas gerais, o mesmo roteiro da audiência de testemunha (vide item 5.2.3 - Audiência para oitiva de testemunha), ressaltando-se apenas o fato de que os informantes não prestarão compromisso de dizer a verdade.

Por não prestar compromisso, a comissão processante irá valorar o depoimento do informante, levando em consideração as demais provas colhidas.

Caso a comissão processante identifique, durante a apuração, que há possibilidade de responsabilização da testemunha, deverá proceder a sua oitiva como informante.

Nessa hipótese, a comissão processante encaminhará a documentação pertinente à autoridade instauradora, para que decida sobre a abertura ou não de novo processo administrativo disciplinar. Poderá ainda haver a integração dessa testemunha como acusada no mesmo processo¹⁰³, situação na qual há necessidade de observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa em relação aos atos já praticados (exemplo: notificação prévia, repetição de atos instrutórios, etc.).

5.2.5.1 Testemunha contradita (impugnada)

¹⁰¹ Vide item 2.4.1 - Impedimento e Suspeição.

¹⁰² Art. 208 do Código de Processo Penal. Não se deferirá o compromisso a que alude o art. 203 aos doentes e deficientes mentais e aos menores de 14 (quatorze) anos, nem às pessoas a que se refere o art. 206.

Art. 203. A testemunha fará, sob palavra de honra, a promessa de dizer a verdade do que souber e lhe for perguntado, devendo declarar seu nome, sua idade, seu estado e sua residência, sua profissão, lugar onde exerce sua atividade, se é parente, e em que grau, de alguma das partes, ou quais suas relações com qualquer delas, e relatar o que souber, explicando sempre as razões de sua ciência ou as circunstâncias pelas quais possa avaliar-se de sua credibilidade.

Art. 206. A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor. Poderão, entretanto, recusar-se a fazê-lo o ascendente ou descendente, o afim em linha reta, o cônjuge, ainda que desquitado, o irmão e o pai, a mãe, ou o filho adotivo do acusado, salvo quando não for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias.

¹⁰³ A rigor, a integração de mais um servidor a um processo em curso só poderá ocorrer se o objeto da apuração for o mesmo ou se se tratar de fato conexo.

Anexo - Modelo
37. Termo de oitiva com contradita à testemunha

A comissão processante poderá ter ciência antecipada da condição de informante do depoente ou verificar essa questão apenas na audiência.

Antes de se iniciar a oitiva, é facultado ao acusado/procurador **contraditar a testemunha**, ou seja, contestar, de forma motivada, a isenção do depoente para atuar como testemunha¹⁰⁴.

Nessa hipótese, a comissão processante deverá indagar à testemunha a respeito e decidir a questão, em regra, no mesmo instante, registrando o incidente e a decisão tomada na própria ata de audiência.

5.2.6 Acareação

Anexo - Modelo
38. Termo de acareação

Na hipótese de a comissão processante verificar divergência em depoimentos de duas ou mais testemunhas, poderá intimá-las para que sejam novamente questionadas a respeito do ponto controverso¹⁰⁵.

É recomendável que a comissão processante somente delibere pela acareação entre depoentes quando a divergência se verificar em relação à questão essencial para solução do caso e não for possível dirimi-la por outros meios probatórios.

O termo de acareação deverá conter, essencialmente, os seguintes pontos, além daqueles indicados em relação à ata de audiência (vide item 5.2.3 - Audiência para oitiva de testemunha):

a) referência à controvérsia verificada, identificando-se, inclusive, os termos de oitiva de testemunha nos quais se observou a divergência;

¹⁰⁴ Art. 214 do Código de Processo Penal. Antes de iniciado o depoimento, as partes poderão contraditar a testemunha ou arguir circunstâncias ou defeitos, que a tornem suspeita de parcialidade, ou indigna de fé. O juiz fará consignar a contradita ou arguição e a resposta da testemunha, mas só excluirá a testemunha ou não lhe deferirá compromisso nos casos previstos nos arts. 207 e 208.

¹⁰⁵ Art. 158, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990. Na hipótese de depoimentos contraditórios ou que se infirmem, proceder-se-á à acareação entre os depoentes.

b) as indagações e respectivas respostas, a respeito do tema controverso, para uma testemunha de cada vez¹⁰⁶.

5.3 Prova documental

Anexo - Modelo
39. Ofício solicitando documentos

Em sentido amplo, qualquer meio físico capaz de conter informações relevantes ao processo pode ser considerado prova documental.

São exemplos de provas documentais: documentos públicos e particulares, relatórios, certidões, declarações, fotografias, correspondência eletrônica¹⁰⁷, laudos periciais, vídeos, gravações e de gravações, etc.

A comissão processante deverá solicitar aos órgãos e unidades responsáveis os documentos necessários à instrução dos autos¹⁰⁸.

Em regra, não é necessário que a comissão processante intime o acusado/procurador a cada juntada de novo documento, bastando que proceda à intimação para vista dos autos quando reunida uma quantidade razoável de documentos, salvo na hipótese em que se entenda que um determinado documento, pela sua relevância, deve ser de conhecimento imediato do acusado.

5.3.1 Documentos protegidos por sigilo fiscal e bancário

¹⁰⁶ Art. 229 do Código de Processo Penal. A acareação será admitida entre acusados, entre acusado e testemunha, entre testemunhas, entre acusado ou testemunha e a pessoa ofendida, e entre as pessoas ofendidas, sempre que divergirem, em suas declarações, sobre fatos ou circunstâncias relevantes.

Parágrafo único. Os acareados serão reperguntados, para que expliquem os pontos de divergências, reduzindo-se a termo o ato de acareação.

Comentário: No processo administrativo disciplinar, a acareação entre acusado e testemunha deve ser promovida apenas em hipóteses excepcionalíssimas. De todo modo, em decidindo a comissão processante por realizar tal prova, deve considerar que ao acusado é deferido o direito de negar e calar a verdade, o que não ocorre com a testemunha compromissada.

¹⁰⁷ Correio eletrônico funcional pode ser utilizado como prova no processo administrativo disciplinar, não estando acobertado pelo sigilo de correspondência.

¹⁰⁸ No âmbito da Advocacia-Geral da União, deve ser observada a Portaria nº 22, de 2012:

Art. 7º As solicitações que visem à obtenção de informações, documentos ou provas necessárias para instrução dos procedimentos disciplinares e dos demais processos administrativos sob responsabilidade de comissões designadas no âmbito da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados poderão ser formuladas diretamente pelos respectivos presidentes das comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar, no exercício de suas funções investigativas, não se sujeitando ao disposto nos arts. 5º e 6º desta Portaria.

Anexo - Modelos

40. Requerimento da comissão processante à autoridade fiscal

41. Requerimento da comissão processante ao responsável da instituição financeira

42. Requerimento da comissão processante à Advocacia-Geral da União solicitando o afastamento do sigilo bancário

A comissão processante poderá buscar a produção de prova protegida por sigilo fiscal e bancário, em caráter excepcional, desde que demonstrado, motivadamente, ser imprescindível à instrução dos autos.

Sempre que possível, a comissão processante deverá solicitar previamente ao próprio acusado a renúncia expressa aos sigilos fiscal e bancário¹⁰⁹.

Em relação ao **sigilo fiscal**, excepcionalmente, a Fazenda Pública poderá fornecer dados fiscais para instrução do processo, quando presentes, cumulativamente, os seguintes requisitos (art. 198 do Código Tributário Nacional¹¹⁰):

- a) houver solicitação de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública;
- b) seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva;
- c) o objetivo do processo seja o de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

Nos órgãos integrantes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, tal espécie de solicitação deverá ser feita “por intermédio dos Corregedores-Gerais

¹⁰⁹ Art. 18 da Portaria CGU-PR nº 335, de 30 de maio de 2006. Para a instrução do procedimento, a comissão efetuará as diligências necessárias à elucidação do fato, ouvirá o sindicato e as eventuais testemunhas, carreará para os autos a prova documental existente e solicitará, se necessário, o afastamento de sigilos e a realização de perícias. (...)

§ 3º A comissão deverá solicitar do sindicato, sempre que possível, a renúncia expressa aos sigilos fiscal e bancário, com a apresentação das informações e documentos necessários para a instrução do procedimento.

¹¹⁰ Art. 198 do Código Tributário Nacional. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 10.1.2001) (...)

II - solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001).

Adjuntos, observado o dever da comissão de, após a transferência, assegurar a preservação do sigilo fiscal”¹¹¹.

No que tange ao **sigilo bancário**, a solicitação para o afastamento deve ser encaminhada à Advocacia-Geral da União, instruída com informações e documentos necessários para o exame de seu cabimento¹¹², a fim de que seja requerido seu afastamento em juízo.

Os documentos acobertados por sigilo fiscal podem ser fornecidos mediante requerimento administrativo ao respectivo órgão fazendário. No que tange aos documentos protegidos por sigilo bancário, o afastamento do sigilo só pode ocorrer por decisão judicial¹¹³, ou por autorização expressa do acusado.

De todo modo, em ambas as hipóteses (sigilo fiscal ou bancário), não há óbice a que a comissão processante solicite a produção dessa prova com o auxílio da Advocacia-Geral da União.

Na hipótese em que mais de um acusado responda ao processo administrativo disciplinar, é recomendável que a comissão processante autue os dados sigilosos de cada um deles em apartado, evitando-se a visualização recíproca. Solicitado o acesso aos dados sigilosos de um acusado pelo outro, para fins de defesa no processo, a comissão processante intimará o acusado titular das informações acobertadas pelo sigilo, e questionará sobre eventual autorização para tanto. Sem a referida autorização, restará ao acusado que requer o acesso aos dados sigilosos do outro apenas a alternativa da postulação em juízo.

¹¹¹ Art. 18, § 1º, da Portaria CGU-PR nº 335, de 2006. As consultas, requisições de informações e documentos necessários à instrução da sindicância, quando dirigidas à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, deverão ser feitas por intermédio dos Corregedores-Gerais Adjuntos, observado o dever da comissão de, após a transferência, assegurar a preservação do sigilo fiscal.

¹¹² Art. 18, § 2º, da Portaria CGU-PR nº 335, de 2006. A solicitação de afastamento de sigilo bancário deve ser encaminhada à Advocacia-Geral da União, com as informações e documentos necessários para o exame de seu cabimento.

¹¹³ Art. 3º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as informações ordenadas pelo Poder Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide.

§ 1º Dependem de prévia autorização do Poder Judiciário a prestação de informações e o fornecimento de documentos sigilosos solicitados por comissão de inquérito administrativo destinada a apurar responsabilidade de servidor público por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Os dados cadastrais do acusado, como, por exemplo, número de telefone, número da agência e da conta bancária, estado civil, endereço, bens legalmente submetidos a registro público, pessoas jurídicas em que participe, nome dos ascendentes, dos descendentes, etc., não são considerados dados sigilosos, caso mencionados ou solicitados pela comissão processante no transcorrer do processo administrativo disciplinar.

5.4 Prova pericial e assistência técnica

Anexo - Modelos

- 43. Requerimento de designação de perito à autoridade instauradora
- 44. Portaria de designação de perito
- 45. Termo de compromisso de perito
- 46. Intimação do acusado/procurador para apresentar quesitos
- 47. Intimação do acusado/procurador para ciência das conclusões da perícia
- 48. Portaria de designação de assistente técnico

Tratando-se de diligências imprescindíveis para esclarecimento dos fatos e que requeiram conhecimento técnico especializado, a comissão processante poderá deliberar pela produção de prova pericial, com a nomeação de perito¹¹⁴.

Normalmente, a **produção da prova pericial** observa os seguintes passos¹¹⁵:

¹¹⁴ Art. 156 da Lei nº 8.112, de 1990. É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.

(...)

§ 2º Será indeferido o pedido de prova pericial, quando a comprovação do fato independer de conhecimento especial de perito.

Art. 420 do Código de Processo Civil. A prova pericial consiste em exame, vistoria ou avaliação.

Parágrafo único. O juiz indeferirá a perícia quando: I - a prova do fato não depender do conhecimento especial de técnico; II - for desnecessária em vista de outras provas produzidas; III - a verificação for impraticável.

¹¹⁵ A instauração do incidente de sanidade mental do acusado, embora constitua espécie de prova pericial, segue regras próprias que serão abordadas no Capítulo 15 - Incidente de sanidade mental.

a) o presidente da comissão processante, diretamente ou por intermédio da autoridade instauradora, providenciará a designação de perito¹¹⁶, através de portaria publicada em boletim de serviço ou boletim de pessoal¹¹⁷;

b) não sendo perito oficial, deverá prestar compromisso¹¹⁸;

c) a comissão processante formulará os quesitos e concederá prazo razoável ao perito para resposta;

d) o acusado será intimado para ter ciência das perguntas formuladas pela comissão, podendo apresentar outras, caso deseje, em prazo de 5 (cinco) dias¹¹⁹ ou outro prazo razoável, a depender da complexidade da matéria;

Obs.: a comissão processante poderá indeferir, fundamentadamente, quesitos impertinentes, protelatórios ou de nenhum interesse para a elucidação dos fatos¹²⁰;

e) o perito elaborará laudo ou relatório com as considerações sobre a matéria e as respostas aos questionamentos formulados;

f) o acusado será intimado novamente para ciência das conclusões do perito, podendo contestá-las.

Outros aspectos a serem observados pela comissão processante quanto à produção da prova pericial são os seguintes:

a) se a comissão entender necessário, poderá intimar o perito para prestar

¹¹⁶ No âmbito da Advocacia-Geral da União, deve ser observada a Portaria nº 22, de 2012:

Art.7º As solicitações que visem à obtenção de informações, documentos ou provas necessárias para instrução dos procedimentos disciplinares e dos demais processos administrativos sob responsabilidade de comissões designadas no âmbito da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados poderão ser formuladas diretamente pelos respectivos presidentes das comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar, no exercício de suas funções investigativas, não se sujeitando ao disposto nos arts. 5º e 6º desta Portaria.

¹¹⁷ Recomenda-se solicitar auxílio a outros órgãos públicos para indicação de servidor público especializado. Não sendo possível a realização de perícia por servidor do mesmo ou de outro órgão público, a comissão solicitará à autoridade instauradora a nomeação de perito da iniciativa privada, apresentando a devida motivação.

¹¹⁸ Exemplos de perícia oficial: junta médica oficial, perito criminal.

¹¹⁹ Art. 24 da Lei nº 9784, de 1999. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

Comentário: A depender da complexidade da perícia, a comissão processante poderá deferir prazo mais dilatado.

¹²⁰ Referência: art. 156, § 1º, da Lei 8.112, de 1990.

esclarecimentos oralmente sobre determinada questão¹²¹;

b) a comissão processante deverá basear suas conclusões no que for posto no laudo pericial, sem prejuízo, no entanto, de formar convicção diversa, desde que amparada em outras provas e que o faça de forma fundamentada¹²²;

c) a comissão processante poderá solicitar, de ofício ou a requerimento do acusado, a realização de nova perícia, quando a matéria não lhe parecer suficientemente esclarecida¹²³;

Obs. 1) a segunda perícia tem por objeto os mesmos fatos sobre os quais recaíram a primeira e se destina a corrigir eventual omissão ou inexatidão dos resultados a que esta conduziu (art. 438 do Código de Processo Civil);

Obs. 2) “a segunda perícia rege-se pelas disposições estabelecidas para a primeira” (art. 439 do Código de Processo Civil);

Obs. 3) a segunda perícia não substitui a primeira, cabendo a comissão processante apreciar livremente o valor de uma e outra¹²⁴.

São exemplos de prova pericial: perícia grafotécnica¹²⁵, perícia referente à insanidade mental do acusado¹²⁶, perícia contábil, perícia de engenharia, perícia médica,

¹²¹ Art. 159, §5º, do Código de Processo Penal. Durante o curso do processo judicial, é permitido às partes, quanto à perícia: (Incluído pela Lei nº 11.690, de 2008)

I - requerer a oitiva dos peritos para esclarecerem a prova ou para responderem a quesitos, desde que o mandado de intimação e os quesitos ou questões a serem esclarecidas sejam encaminhados com antecedência mínima de 10 (dez) dias, podendo apresentar as respostas em laudo complementar; (Incluído pela Lei nº 11.690, de 2008)

¹²² Art. 436 do Código de Processo Civil. O juiz não está adstrito ao laudo pericial, podendo formar a sua convicção com outros elementos ou fatos provados nos autos.

¹²³ Art. 437 do Código de Processo Civil. O juiz poderá determinar, de ofício ou a requerimento da parte, a realização de nova perícia, quando a matéria não lhe parecer suficientemente esclarecida.

¹²⁴ Art. 439, parágrafo único, do Código de Processo Civil. A segunda perícia não substitui a primeira, cabendo ao juiz apreciar livremente o valor de uma e outra.

¹²⁵ Em relação à perícia grafotécnica, é aconselhável que a comissão processante busque orientação na Polícia Federal quanto ao procedimento de coleta de material para exame.

Art. 174 do Código de Processo Penal. No exame para o reconhecimento de escritos, por comparação de letra, observar-se-á o seguinte:

I - a pessoa a quem se atribua ou se possa atribuir o escrito será intimada para o ato, se for encontrada;

II - para a comparação, poderão servir quaisquer documentos que a dita pessoa reconhecer ou já tiverem sido judicialmente reconhecidos como de seu punho, ou sobre cuja autenticidade não houver dúvida;

III - a autoridade, quando necessário, requisitará, para o exame, os documentos que existirem em arquivos ou estabelecimentos públicos, ou nestes realizará a diligência, se daí não puderem ser retirados;

IV - quando não houver escritos para a comparação ou forem insuficientes os exibidos, a autoridade mandará que a pessoa escreva o que lhe for ditado. Se estiver ausente a pessoa, mas em lugar certo, esta última diligência poderá ser feita por precatória, em que se consignarão as palavras que a pessoa será intimada a escrever.

¹²⁶ Vide Capítulo 15 - Incidente de sanidade mental.

perícia em mídias eletrônicas¹²⁷, dentre outras.

A comissão processante também poderá solicitar **assistência técnica** diretamente a outros órgãos, setores ou servidores especializados.

Indicado o assistente técnico, que firmará termo de compromisso, a comissão processante providenciará a publicação da portaria de sua nomeação em boletim interno ou de serviço e dará ciência desse ato ao acusado.

A assistência técnica poderá atuar, principalmente, de duas formas:

a) fornecendo informações sobre determinada matéria, caso em que a comissão processante intimará o acusado, facultando-lhe elaborar quesitos previamente¹²⁸; ou

b) auxiliando a comissão processante na formulação dos quesitos que serão apresentados ao perito.

Não existe previsão legal de participação de assistente técnico indicado pelo acusado no processo administrativo disciplinar. Contudo, a depender das circunstâncias do caso concreto, a comissão processante poderá deliberar por deferir sua participação na produção da prova pericial.

5.5 Prova emprestada

A comissão processante poderá trazer aos autos do processo administrativo disciplinar provas produzidas em outro processo, seja administrativo (PAD ou de outra espécie) ou judicial (inclusive processo penal). Neste último caso, poderá solicitar auxílio à Advocacia-Geral da União¹²⁹.

É recomendável que a comissão processante intime o acusado/procurador

¹²⁷ Julgado do STJ: (...) 4. A realização de perícia, pela Polícia Federal, em computadores de propriedade do INSS, com expressa autorização da autarquia, prescinde de autorização judicial (MS 15.832/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, julgado em 27/06/2012, DJe 01/08/2012).

¹²⁸ A diferença entre essa espécie de assistência técnica e perícia é que, enquanto na primeira o especialista fornece informações genéricas sobre determinada matéria, para que a comissão forme seu convencimento, na perícia, o profissional especializado emitirá parecer com suas conclusões a respeito de um dado objeto ou fato suscitado no processo.

¹²⁹ Julgado do STJ: MS 14.504/DF, Rel. Ministro Jorge Mussi, Terceira Seção, julgado em 14/08/2013, DJe 20/08/2013. (...) 4. Admite-se a atuação da Advocacia-Geral da União no processo disciplinar como auxiliar da comissão processante junto ao Poder Judiciário na obtenção de provas produzidas na ação penal intentada sob os mesmos fatos investigados na esfera administrativa.

para se manifestar sobre a prova emprestada juntada, ainda que tenha sido estabelecido o contraditório no processo de origem.

Exemplos de prova emprestada: transcrição de gravação obtida de interceptação telefônica autorizada em juízo¹³⁰, documentos constantes de inquérito policial¹³¹, laudo pericial, etc.

5.6 Diligências

Anexo - Modelos

49. Termo de diligência

50. Intimação do acusado/procurador para acompanhar diligência

51. Comunicação ao chefe da repartição na qual será realizada a diligência

52. Intimação do acusado/procurador informando acerca da realização de diligência

Diligências são atos praticados pela comissão processante, consistentes em verificações, visitas, vistorias ou pesquisas, com o fim de examinar *in loco* determinadas circunstâncias imprescindíveis ao esclarecimento de fatos, quando, para tanto, não for necessário conhecimento técnico especializado.

São exemplos de diligências: verificação da rotina do serviço, visita ao local de trabalho do acusado, coleta informal de dados na repartição com seus colegas de trabalho, pesquisa em arquivos, auditoria, busca e apreensão de documentos relacionadas

¹³⁰ Julgado do STF: HC 102293, Relator(a): Min. Ayres Britto, Segunda Turma, julgado em 24/05/2011, Acórdão Eletrônico DJe-239, Divulgado 16-12-2011, Publicado 19-12-2011. (...) 3. Os elementos informativos de uma investigação criminal, ou as provas colhidas no bojo de instrução processual penal, desde que obtidos mediante interceptação telefônica devidamente autorizada por Juízo competente, admitem compartilhamento para fins de instruir procedimento criminal ou mesmo procedimento administrativo disciplinar contra os investigados. Possibilidade jurisprudencial que foi ampliada, na Segunda Questão de Ordem no Inquérito 2.424 (da relatoria do ministro Cezar Peluso), para também autorizar o uso dessas mesmas informações contra outros agentes.

Julgado do STJ: AgRg no RMS 43.329/RS, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 08/10/2013, DJe 21/10/2013. (...) 1. É cabível o uso excepcional de interceptação telefônica em processo administrativo disciplinar, mas desde que seja também observado no âmbito administrativo o devido processo legal, respeitados os princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa, bem como haja expressa autorização do Juízo Criminal, responsável pela preservação do sigilo de tal prova, do seu envio à Administração. Precedentes.

¹³¹ Julgado do STJ: MS 16.122/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 11/05/2011, DJe 24/05/2011 (...) 2. É lícita a utilização de provas emprestadas dos autos de inquérito policial e processo criminal na instrução do processo administrativo disciplinar, desde que seja assegurado o contraditório, como se procedeu na hipótese dos autos. Precedentes.

às atividades funcionais do acusado em seu local de trabalho, visitas ao órgão para identificar testemunhas, etc¹³².

As diligências promovidas pela comissão processante tanto podem objetivar a coleta de provas, assim como o esclarecimento de qualquer outro fato ou circunstância não relativos especificamente à fase instrutória (exemplo: diligência para localizar o acusado para efetuar notificação prévia).

No caso de diligências referentes à fase instrutória, a comissão processante deverá intimar o acusado e/ou seu procurador para que possam acompanhar a diligência.

Algumas espécies de diligências, no entanto, por sua natureza, desaconselham a intimação prévia do acusado/procurador, sob pena de restar prejudicada (exemplo: verificação de arquivos de informática, que podem ser facilmente apagados, se o acusado tiver conhecimento antecipado)¹³³.

De todo modo, assim que possível, o acusado e/ou seu procurador devem ser intimados para terem ciência das provas produzidas.

A depender da espécie de diligência, também resguardada a hipótese de necessidade de sigilo prévio, é recomendável que a comissão processante comunique a prática do ato ao chefe da repartição onde esta será realizada.

A comissão processante deverá consignar esse ato em **termo de diligência** que, de um modo geral, deverá conter:

- a) data, hora e local de sua realização;
- b) indicação da ata pela qual se deliberou pela diligência;
- c) indicação, se for o caso, de que o acusado foi intimado da diligência;
- d) identificação do(s) membro(s) da comissão processante presente(s) à diligência;
- e) identificação de outras pessoas presentes no local;
- f) atos praticados pela comissão processante;
- g) quaisquer ocorrências cujo registro a comissão repute importante;
- h) resultados obtidos com a diligência;

¹³² A simples solicitação de documentos e outros atos rotineiros da comissão processante não são considerados atos de diligência.

¹³³ Quando não for aconselhável informar o acusado previamente acerca da diligência, a respectiva ata deliberativa somente deverá ser juntada aos autos após a execução do ato instrutório.

i) referência a cópias de documentos juntados ao termo de diligência, se for o caso.

5.7 Despacho de saneamento (facultativo)

Anexo - Modelos

53. Intimação do acusado/procurador para dizer se ainda resta alguma prova a ser produzida

54. Despacho de saneamento

Após coletadas todas as provas necessárias à elucidação dos fatos, é aconselhável que a comissão processante intime o acusado/procurador para que indique, em prazo razoável¹³⁴, se ainda resta alguma prova a ser produzida¹³⁵.

Na hipótese de o acusado solicitar a prática de algum ato instrutório, a comissão processante deve dispensar o mesmo tratamento dado a qualquer outro requerimento para produção de provas (vide item 5.1.3.2 - Requerimentos relativos à produção de provas).

Caso a comissão processante entenda conveniente¹³⁶, poderá também formular despacho de saneamento para verificar, por exemplo:

- a) se há vícios na instrução processual a serem sanados;
- b) a regularidade formal do processo (exemplos: numeração de folhas, juntada de documentos, etc);
- c) se há alguma prova pendente de recebimento ou coleta;
- d) se algum requerimento apresentado pelo acusado não foi deliberado;
- e) se existe algum incidente a ser sanado.

Saneadas as questões pendentes, a comissão processante deverá promover o interrogatório do acusado.

¹³⁴ É possível a utilização do prazo de 5 dias, conforme indicado no art. 24 da Lei nº 9.784, de 1999.

¹³⁵ O referido ato não tem previsão legal, logo, é facultativo, mas demonstra cautela da comissão processante quanto ao atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

¹³⁶ O despacho de saneamento é facultativo. Em geral, a comissão processante resolve elaborar despacho de saneamento quando praticados muitos atos no processo, ou quando produzidas muitas provas, ou ainda quando o processo contém muitas folhas.

CAPÍTULO 6 - INTERROGATÓRIO

Anexo - Modelos

55. Intimação do acusado para interrogatório

56. Intimação do procurador acerca do interrogatório

57. Comunicação ao chefe imediato do acusado acerca do interrogatório

O interrogatório constitui-se na oitiva do acusado¹³⁷ pela comissão processante. É considerado ato relativo à instrução do processo (produção de prova) e também exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório.

A comissão processante procederá à intimação do acusado, com antecedência mínima de três dias úteis, informando dia, hora e local em que ele prestará depoimento, juntando-se a contrafé por ele assinada nos autos¹³⁸. Ainda que não respeitado esse prazo, se o acusado comparecer ao interrogatório, não há que se falar em nulidade do ato.

Na hipótese de o acusado ter constituído procurador ou advogado, a comissão processante também poderá promover sua intimação para participar do ato, acompanhando o acusado.

É aconselhável, ademais, que sejam comunicadas a data e a hora do interrogatório ao chefe imediato do acusado.

6.1 Momento de realização do interrogatório

O ato de interrogatório do acusado, em regra, deve ser promovido como último ato da fase instrutória, ou seja, após produzidas todas as provas¹³⁹.

A comissão processante poderá deliberar por proceder à oitiva do acusado em qualquer fase do processo, principalmente se houver requerimento deste. Contudo, se

¹³⁷ Nessa fase processual, o acusado pode ser chamado também de interrogado.

¹³⁸ Art. 41 da Lei nº 9784, de 1999. Os interessados serão intimados de prova ou diligência ordenada, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, hora e local de realização.

¹³⁹ Art. 159 da Lei nº 8.112, de 1990. Concluída a inquirição das testemunhas, a comissão promoverá o interrogatório do acusado, observados os procedimentos previstos nos arts. 157 e 158.

Comentário: Inobstante a Lei nº 8.112, de 1990, mencionar que o interrogatório será promovido após concluída a inquirição de testemunhas, entende-se que esse ato deve ser realizado não apenas após a oitiva das testemunhas, mas depois de efetivada a produção de todas as demais provas.

assim proceder, é recomendável¹⁴⁰ que realize nova oitiva (interrogatório) após colhidas todas as provas, com vistas a evitar eventual alegação de cerceamento ao direito de defesa.

Do mesmo modo, caso seja produzida prova após o interrogatório do acusado, é recomendável que a comissão processante o intime para se manifestar acerca da prova juntada, podendo a comissão deliberar pela realização de novo interrogatório, se entender necessário.

6.2 Roteiro para realização do interrogatório

Anexo - Modelos

58. Termo de interrogatório do acusado

59. Certidão de comparecimento ao interrogatório

60. Termo de não comparecimento ao interrogatório

É aconselhável que a comissão processante já estabeleça, previamente ao interrogatório, as principais perguntas a serem efetuadas ao acusado (tendo por base as provas colhidas nos autos), sem prejuízo de outros questionamentos vislumbrados no decorrer da oitiva.

O ato de interrogatório segue, com as adaptações necessárias, o roteiro estabelecido para oitiva de testemunhas (vide item 5.2.3 - Audiência para oitiva de testemunha), devendo ser registrada no termo:

- a) data, hora e local do interrogatório;
- b) identificação da comissão processante e do processo administrativo disciplinar;
- c) identificação do acusado (nome, cargo, matrícula funcional, órgão de lotação, naturalidade, estado civil, número do documento de identidade e do CPF, endereço da residência), devendo ser solicitado, para conferência, seu documento de identidade ou outro documento pessoal com foto;
- d) que é vedado ao advogado do acusado, caso presente à audiência, interferir nas perguntas feitas pela comissão processante e nas respostas do interrogado, com a

¹⁴⁰ Embora seja recomendável a oitiva do acusado ao final da instrução, o não atendimento a tal pressuposto, por si só, não inquina de nulidade o processo, devendo ser comprovado, para tanto, o efetivo prejuízo à defesa. Vide a respeito o Parecer AGU nº GQ-37, de 31 de outubro de 1994, publicado no DOU de 18/11/1994 e o Parecer AGU nº GQ-177, de 30 de outubro de 1998, publicado no DOU de 07/12/1998, ambos vinculantes para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993.

faculdade, porém, de que venha a reinquiri-lo, por intermédio do presidente da comissão, após promovida a inquirição por parte da comissão processante¹⁴¹;

e) se o acusado é parente (e em que grau), possui amizade íntima ou inimizade notória com qualquer membro da comissão processante, testemunha, perito ou qualquer outro agente atuante no processo administrativo disciplinar¹⁴²;

f) o direito do acusado de permanecer calado e de não responder as perguntas que lhe forem formuladas, e que seu silêncio não importará em confissão, nem será interpretado em prejuízo de sua defesa¹⁴³;

Obs.: o acusado não prestará compromisso de dizer a verdade¹⁴⁴;

g) qualquer questão alegada pelo acusado ou seu procurador;

h) as decisões tomadas pela comissão processante;

i) as respostas do acusado às perguntas formuladas pelo presidente, pelos demais membros da comissão processante e pelo seu procurador;

j) a explicação do acusado acerca do fato investigado e suas circunstâncias;

k) as perguntas eventualmente não respondidas pelo acusado também deverão ser registradas na ata de interrogatório;

l) que, ao final do depoimento, foi questionado se o acusado tem algo mais a acrescentar quanto ao fato apurado;

m) indicação de que o acusado se compromete a trazer aos autos determinado documento ou prova, em certo prazo, se for o caso;

n) qualquer incidente relevante ocorrido no interrogatório;

o) encerramento da ata, indicando-se que foi lido e achado conforme por todos;

¹⁴¹ Vide art.159, § 2º, da Lei nº 8112, de 1990.

¹⁴² É comum registrar nessa parte da ata: “Aos costumes, nada disse”.

¹⁴³ Referência: art.186, parágrafo único do Código de Processo Penal.

¹⁴⁴ Comentário: O interrogatório no qual o acusado presta o compromisso de dizer a verdade é passível de nulidade, caso seja considerado para lhe aplicar sanção. Vide julgado do STJ: (...) 2. De outra parte, no caso em comento, a servidora foi interrogada por duas vezes durante o processo administrativo disciplinar, e, em ambas as oportunidades, ela se comprometeu "a dizer a verdade das perguntas formuladas". (...) 4. Os interrogatórios da servidora investigada, destarte, são nulos e, por isso, não poderiam embasar a aplicação da pena de demissão, pois deles não pode advir qualquer efeito. Como, na hipótese em comento, o relatório final da comissão processante que sugeriu a demissão e a manifestação da autoridade coatora que decidiu pela imposição dessa reprimenda se valeram das evidências contidas nos interrogatórios, restaram contaminados de nulidades, motivo pelo qual também não podem subsistir. (RMS 14.901/TO, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 21/10/2008, DJe 10/11/2008)

p) as assinaturas de todos os presentes ao final do depoimento, com as respectivas rubricas em todas as folhas do termo.

Outros aspectos a serem observados pela comissão processante quanto ao ato de interrogatório:

- a) a comissão não deverá coagir ou intimidar o acusado;
- b) o depoimento será prestado oralmente e reduzido a termo, não sendo lícito ao acusado trazê-lo por escrito (art. 158 da Lei nº 8.112, de 1990);
- c) na hipótese de o acusado requerer a produção de alguma prova, a comissão processante deliberará sobre a questão, como regra geral, de imediato¹⁴⁵;
- d) caso seja necessário, poderá haver pausa no depoimento do acusado, com reinício da assentada no mesmo ou em outro dia, consignando-se no termo a respectiva data e/ou horário;
- e) o acusado deverá ser instado a ler atentamente seu termo de depoimento registrado, a fim de verificar se está condizente com suas afirmações;
- f) é recomendável que os demais presentes também leiam atentamente o consignado na ata de interrogatório, para conferência e eventuais retificações;
- g) serão assegurados transporte e diárias ao servidor convocado para prestar depoimento fora da sede de sua repartição, na condição de acusado ou indiciado¹⁴⁶;
- h) o interrogatório do acusado poderá ser efetuado por videoconferência, conforme o caso¹⁴⁷;
- i) a ausência do acusado ao interrogatório será registrada em termo de não comparecimento, assinado pelos presentes;

¹⁴⁵ Entendendo-se pelo acolhimento do pedido do acusado de produção de prova, a comissão processante deliberará, a depender do caso concreto e da conveniência para a apuração, pelo prosseguimento do interrogatório ou pelo seu adiamento. Se houver adiamento do interrogatório, este deverá ser realizado, preferencialmente, após a juntada das novas provas produzidas (vide item 5.1.3.2 - Requerimentos relativos à produção de provas e item 6.1 - Momento de realização do interrogatório).

¹⁴⁶ Referência: art. 173, inc. I, da Lei nº 8.112, de 1990

¹⁴⁷ Aplica-se o Enunciado nº 07, de 13 de dezembro de 2013, da Controladoria-Geral da União, em relação aos órgãos componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal: “No âmbito do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância é possível a utilização de videoconferência para fins de interrogatório do acusado”.

Em relação aos processos instaurados no âmbito da Advocacia-Geral da União, deve ser observada a Portaria AGU nº 490, de 2011:

Art. 3º O interrogatório do acusado será realizado pessoalmente.

Parágrafo único. É facultado à defesa solicitar que o interrogatório, por conveniência do acusado, ocorra por audiência à distância, nos termos desta Portaria, cabendo à comissão decidir acerca do deferimento.

j) em caso de não comparecimento do acusado, ainda que injustificada sua ausência, é recomendável que a comissão processante intente todos os esforços para possibilitar o interrogatório em outra oportunidade;

Obs.: caso ainda persista a ausência, restando clara a omissão ou inércia do acusado, o processo administrativo disciplinar poderá prosseguir sem esse ato¹⁴⁸;

k) deve ser juntada uma via do termo de interrogatório ao processo e fornecida outra ao acusado;

Obs. 1) havendo outros acusados no processo, a comissão processante poderá deliberar por entregar a via do termo de interrogatório ao acusado interrogado somente após prestados todos os demais depoimentos;

Obs. 2) caso não seja possível entregar o termo de interrogatório de imediato, a comissão poderá entregar ao interrogado termo de comparecimento, se solicitado.

6.3 Hipótese em que mais de um acusado responde ao PAD

Na hipótese de mais de um acusado responder ao PAD, cada um deles será ouvido separadamente, e sempre que divergirem em suas declarações sobre fatos ou circunstâncias, será promovida, se possível e necessário para a instrução processual, a acareação entre eles¹⁴⁹.

A audiência de acareação dos acusados é semelhante à acareação de testemunhas (vide item 5.2.6 - Acareação), observando-se, no entanto, em lugar do roteiro da ata de audiência, o roteiro para realização do interrogatório¹⁵⁰.

A comissão processante deliberará acerca da participação do procurador de um dos acusados no interrogatório do outro¹⁵¹.

¹⁴⁸ Julgado do STJ: (...) Inocorrência de Interrogatório. Servidor Intimado. Inércia e omissão do Impetrante. Nulidade afastada. Segurança denegada.

(MS 12.480/DF, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 27/02/2013, DJe 05/03/2013).

¹⁴⁹ Referência: art.159, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990.

¹⁵⁰ A acareação entre acusados, embora prevista em lei, habitualmente, não se revela proveitosa, considerando que ambos possuem direito ao silêncio (podem negar ou calar a verdade).

¹⁵¹ Julgado do STJ: (...) Não há ilegalidade na negativa da participação do impetrante ou de seu procurador no interrogatório dos demais acusados (MS 10.128/DF, Rel. Ministro Og Fernandes, Terceira Seção, julgado em 14/12/2009, DJe 22/02/2010).

6.4 Possibilidade de acompanhamento por procurador

É facultativa a presença de advogado ou procurador no interrogatório do acusado. Assim, o ato poderá ser realizado sem a presença desses, não sendo necessário que a comissão processante providencie a designação de defensor dativo¹⁵².

Por outro lado, presente o procurador, este não poderá substituir o acusado respondendo às perguntas efetuadas, pois o ato de interrogatório é personalíssimo.

6.5 Confissão

Ocorre a confissão quando o acusado declara sua responsabilidade quanto aos fatos apurados, cabendo à comissão processante indagar sobre a motivação e demais circunstâncias relativas ao que foi confessado, caso entenda necessário.

Embora a confissão possa ocorrer em qualquer fase do processo (até mesmo ser entregue em documento escrito), é comum que se dê no ato de interrogatório.

“A confissão, quando feita fora do interrogatório, será tomada por termo nos autos” (art. 199 do Código de Processo Penal), preferencialmente.

Em geral, a confissão não basta por si mesma para encerrar a apuração. A comissão processante deverá valorar a confissão, levando em consideração as demais provas colhidas¹⁵³.

¹⁵² Parecer AGU GQ-99, de 10 de janeiro de 1996, aprovado pelo Presidente da República, em 14 de março de 1996 (não publicado): “14. (...) De forma explícita, o art. 156 subsequente garante ao servidor ‘o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial’, e, o art. 159, § 2º, faculta ao representante legal do acusado ‘assistir ao interrogatório, bem como à inquirição das testemunhas, sendo-lhe vedado interferir nas perguntas e respostas’, ensejando-se-lhe, porém, reinquiri-las, por intermédio do presidente da comissão. 15. O regramento do inquérito administrativo é silente quanto ao comprometimento do princípio da ampla defesa, advindo, daí, vício processual insanável, na hipótese em que o acusado seja ‘interrogado (fls. 125/126) sem se fazer acompanhar de advogado por ele constituído ou dativo designado pela Presidente da Comissão Processante’. De *lege lata*, esse é cuidado de que deve cercar-se o servidor, a seu talento, sem que constitua qualquer dever da c.i. [comissão de inquérito], por isso que não dimanante de lei, como se faria necessário, dado o princípio da legalidade que deve presidir a atuação do colegiado, *ex vi* o art. 37 da Carta”.

¹⁵³ Art. 197 do Código de Processo Penal. O valor da confissão se aferirá pelos critérios adotados para os outros elementos de prova, e para a sua apreciação o juiz deverá confrontá-la com as demais provas do processo, verificando se entre ela e estas existe compatibilidade ou concordância.

A comissão processante poderá levar em conta toda ou apenas parte da confissão¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Art. 200 do Código de Processo Penal. A confissão será divisível e retratável, sem prejuízo do livre convencimento do juiz, fundado no exame das provas em conjunto.

CAPÍTULO 7 - FASE DE INDICIAÇÃO

Anexo - Modelos

61. Ata de encerramento de instrução (absolvição sumária)

62. Ata de encerramento de instrução (indiciação)

Analisadas todas as provas, inclusive o interrogatório do acusado, e não havendo mais qualquer prova a ser produzida, é recomendável que a comissão processante formule a ata de encerramento de instrução.

Na **ata de encerramento de instrução**, será posta a deliberação da comissão processante pela adoção de uma das seguintes providências:

a) ou se verificará, diante das provas colhidas, não ser caso de indicação do acusado (absolvição sumária), passando, de logo, para a fase de elaboração do relatório final;

b) ou se entenderá pela indicaçã¹⁵⁵ do acusado e pela sua citação para apresentar defesa.

7.1 Possibilidade de não haver indicação

A comissão processante poderá não indicar o acusado, caso verifique, a despeito de todo o esforço para apuração do fato, pelo menos uma das seguintes hipóteses:

a) não foram encontradas provas que indicassem a prática do ilícito pelo acusado (não há provas da autoria);

b) ficou comprovado que este não praticou o fato (ausência de autoria);

c) não há provas que demonstrem a ocorrência da irregularidade (não há provas da materialidade);

d) ficou comprovado que a suposta infração investigada não ocorreu (ausência de materialidade);

e) restou provado que o acusado praticou a irregularidade, mas não estão presentes circunstâncias que justificam o enquadramento da conduta como infração de natureza disciplinar, o que implicaria eventual penalidade¹⁵⁶.

¹⁵⁵ A fase de indicação pode ser chamada também de fase de indiciamento.

¹⁵⁶ Ou seja, a aplicação da pena não é a medida mais justa ou razoável no caso concreto.

Nessas hipóteses, em que ocorrerá a chamada **absolvição sumária**, a comissão processante passará direto à fase de elaboração do relatório, sem que seja necessária a abertura de prazo para apresentação da defesa.

Caso reste dúvida sobre a ocorrência de qualquer uma dessas hipóteses, a comissão processante deverá promover diligências, a fim de esclarecer qualquer questão pendente, deliberando em seguida pela indicição ou não do acusado.

7.2 Hipótese de indicição

A comissão processante somente formulará a indicição do acusado se houver reunido provas que, nessa fase processual, indiquem, concomitantemente:

- a) que ocorreu uma ou mais infrações disciplinares; e
- b) que a infração disciplinar foi cometida pelo acusado notificado previamente para acompanhar o processo administrativo disciplinar.

Caso a comissão processante verifique que o cometimento da infração se deu por outro servidor ou com sua participação, não poderá formular, nesse momento, indicição dirigida a este, tendo em vista que não lhe foi concedida oportunidade de defesa desde o início do processo.

Nesta hipótese, é recomendável que a comissão processante informe à autoridade instauradora acerca da possibilidade de cometimento da infração por outro servidor ou com sua participação, solicitando que sejam tomadas as devidas providências¹⁵⁷.

7.2.1 Termo de indicição

Anexo - Modelo 63. Termo de indicição
--

¹⁵⁷ A autoridade instauradora deliberará pela abertura ou não de novo processo administrativo disciplinar ou sindicância em relação ao servidor que não foi notificado previamente ao início do processo. Poderá também, verificando-se o menor prejuízo à apuração, autorizar a integração desse servidor ao processo em curso, em se tratando de suposta infração relativa aos mesmos fatos estabelecidos na portaria instauradora ou a ele conexos. Contudo, nesta última hipótese, de integração do servidor ao processo em curso, o processo deverá retornar a todas as fases anteriores em relação ao sobredito servidor, para que ele tenha a oportunidade de exercer seu direito de defesa.

O **objetivo do termo de indicição** é especificar os fatos em relação aos quais o servidor elaborará sua defesa, ou seja, é nesse documento que se delimita qual seria a “acusação”¹⁵⁸.

Após a indicição, passa-se a denominar o acusado de **indiciado**.

O termo de indicição deverá conter¹⁵⁹:

a) identificação da comissão processante e do processo administrativo disciplinar;

b) identificação do indiciado (nome, cargo, matrícula funcional, órgão de lotação, naturalidade, estado civil, número do documento de identidade e do CPF, endereço da residência);

c) especificação pormenorizada dos fatos que são objeto de apuração e da conduta irregular imputada ao indiciado;

Obs.: é recomendável que se aponte se houve culpa ou dolo do indiciado (vide item 10.1.3.2 - Responsabilidade do indiciado) e o nexo de causalidade¹⁶⁰ entre a conduta e o fato reputado irregular;

d) indicação das respectivas provas que demonstrem os fatos imputados, recomendando-se que sejam referidas as folhas dos autos correspondentes;

e) embora não seja obrigatório, é recomendável que o termo de indicição contenha o dispositivo legal supostamente infringido (tipificação)¹⁶¹;

Obs.: caso a comissão processante entenda que houve descumprimento de norma pelo indiciado, deve indicar o dispositivo não observado.

7.3 Surgimento de fatos novos após a indicição

¹⁵⁸ Por ocasião da elaboração do relatório final, a comissão processante não deverá incluir fatos novos, não mencionados no termo de indicição, sendo possível apenas a alteração do enquadramento da conduta (tipificação), desde que mantido o mesmo fato.

¹⁵⁹ Art. 161 da Lei nº 8.112, de 1990. Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas.

¹⁶⁰ Ou seja, a vinculação entre a conduta do indiciado e a irregularidade administrativa.

¹⁶¹ Parecer AGU GQ-121, de 19 de março de 1997, aprovado pelo Presidente da República (não publicado). Ementa: A substituição ou omissão de dispositivo legal na indicição, por si só, não implica prejuízo para a defesa, não advindo, daí, nulidade do processo disciplinar. (...)

Caso a comissão entenda que houve descumprimento de norma pelo indiciado, deve indicar o dispositivo normativo não observado.

Caso sejam verificados fatos novos relevantes¹⁶² para o PAD, após firmado o termo de indicição, a comissão processante poderá tomar as seguintes medidas, considerando o menor prejuízo para a apuração¹⁶³:

a) Em se tratando de fato conexo:

Obs. 1) poderá retornar à fase instrutória para efetuar a apuração desse fato novo, possibilitando a participação do acusado; ou

Obs. 2) poderá remeter a documentação pertinente à autoridade instauradora para que esta decida a respeito da abertura ou não de novo processo administrativo disciplinar ou sindicância.

Nesta última hipótese, é necessário que a comissão processante avalie a repercussão do fato conexo quanto à apuração realizada, isto porque se houver a possibilidade de este alterar sua convicção quanto ao resultado do processo, será necessária a reabertura da fase instrutória.

b) Em se tratando de fato não conexo ao apurado¹⁶⁴, deverá remeter a documentação pertinente à autoridade instauradora para que esta decida a respeito da abertura ou não de novo processo administrativo disciplinar ou sindicância.

Havendo dúvida da comissão processante quanto à natureza do fato superveniente a ser investigado, se é conexo ou não, deverá remeter a respectiva documentação à autoridade instauradora para deliberar sobre a matéria¹⁶⁵.

¹⁶² Considera-se fato relevante aquele que é capaz de influir na convicção da comissão processante ou no resultado do processo.

¹⁶³ A comissão processante avaliará a questão do prazo prescricional, celeridade e eficiência da apuração.

¹⁶⁴ Parecer AGU GQ-55, de 13 de janeiro de 1995, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 02/02/1995, vol.3, p.45. Ementa: (...)Na hipótese em que ressaia da apuração dos fatos a culpabilidade de servidor não acusado, no mesmo processo, deverá ser imediata e expressamente notificado quanto a esse aspecto e à faculdade incita ao art. 156, supramencionado, assegurando-se-lhe o direito ao contraditório e à ampla defesa. (...)

A falta constatada no curso do processo deverá ser nele apurada, desde que conexa com as que ensejam o apuratório ou, se não houver conexidade, essa medida não resulte em danos consideráveis para a conclusão ágil dos trabalhos. Caso contrário, a c.i [comissão de inquérito] deve alvitar a designação de outro colegiado, incumbido de investigar a infração.

(...)13. Não raro durante a apuração das irregularidades exurgem evidências quanto à autoria de forma a envolver outros servidores, ou emergem infrações disciplinares conexas, ou não com o objeto do processo disciplinar. São fatos que devem ser tidos como consentâneos com a finalidade da instauração do processo e incapazes de acarretar sua nulidade, desde que a c.i. adote as medidas procedimentais compatíveis com o contraditório e a ampla defesa, na execução dos trabalhos de apuração.

Comentário: A comissão processante pode incluir no processo a apuração de fatos novos não conexos, atendidos os requisitos mencionados no Parecer AGU GQ-55.

¹⁶⁵ A autoridade poderá remeter documentação ao órgão de assessoramento jurídico caso entenda necessário.

Em se verificando surgimento de fato novo irrelevante para a apuração, a comissão processante poderá apenas fazer o registro nos autos (mediante despacho), sem necessidade de reabertura da fase instrutória.

Na hipótese de o fato novo irrelevante para o PAD em questão dizer respeito à possível irregularidade, é dever da comissão processante dar ciência do caso à autoridade competente¹⁶⁶.

7.4 Aspectos importantes

Alguns aspectos referentes à fase de indicição devem merecer atenção especial da comissão processante, a saber:

a) a critério da comissão processante, o termo de indicição e a citação para apresentar defesa podem compor um mesmo documento;

b) a motivação expressa na indicição deve ser proporcional à gravidade e/ou complexidade da infração, indicando com clareza os fatos imputados ao acusado, para que ele possa exercer plenamente seu direito de defesa.

¹⁶⁶ Art. 116 da Lei nº 8.112, de 1990. São deveres do servidor: (...) VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

CAPÍTULO 8 - FASE DE CITAÇÃO

Na hipótese de a comissão processante entender pela indicição, deverá proceder à citação do indiciado para apresentar defesa escrita, no prazo de 10 (dez) dias, assegurando-lhe vista do processo na repartição¹⁶⁷.

“Havendo dois ou mais indiciados, o prazo será comum e de 20 (vinte) dias” (art. 161, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990).

O **objetivo da citação** é dar ciência ao acusado dos termos da indicição (acusação), para que ele possa elaborar sua defesa escrita.

A comissão deve conferir especial atenção ao conteúdo e ao ato de entrega da citação para apresentar defesa. A ausência ou vício quanto a esse ato pode ser causa de nulidade (total ou parcial) do processo administrativo disciplinar, se houver prejuízo ao exercício da ampla defesa e do contraditório do acusado.

8.1 Conteúdo do mandado de citação

Anexo - Modelo 64. Mandado de citação
--

O mandado de citação deverá conter:

- a) identificação do processo administrativo disciplinar e da comissão processante;
- b) identificação do indiciado (nome, cargo, matrícula funcional, lotação/órgão onde exerce suas atividades, endereço da residência);
- c) indicação de que a comissão notifica o indiciado para apresentar defesa escrita na sede de instalação da comissão processante (ou outro local), no prazo de 10 (dez) dias, a contar da data de recebimento do mandado de citação;
- d) informação sobre o direito de vista do processo administrativo disciplinar na sede de instalação da comissão (ou outro local) em determinado horário de atendimento;

¹⁶⁷ Referência: art. 161, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990.

e) alerta ao indiciado para a obrigação de comunicar à comissão processante o lugar onde poderá ser encontrado, caso mude de residência¹⁶⁸.

8.2 Procedimento para entrega da citação

A citação deve ser emitida em duas vias.

I) Uma das vias deve ser entregue:

a) pessoalmente ao indiciado, de forma discreta, isto é, sem chamar atenção de outras pessoas para o ato;

b) acompanhada de cópia de todas as folhas dos autos do processo^{169, 170}, produzidas após a notificação prévia, sem custo para o indiciado;

c) acompanhada do termo de indicição.

II) Na outra via da citação:

a) a comissão deve colher assinatura do indiciado no momento da entrega;

b) deve ser indicada a data do recebimento;

c) devem constar indicadas as cópias das peças dos autos recebidas pelo indiciado e as respectivas folhas.

Essa via da citação, que se constitui em recibo, deve ser juntada aos autos do processo administrativo disciplinar.

8.3 Formas de citação

A comissão processante ou um de seus membros deve efetuar a entrega pessoal da citação ao acusado. Entretanto, não havendo a possibilidade de que a citação se dê desse modo, a comissão processante recorrerá a outras formas de citação.

A comissão processante se utilizará de outras formas de citação quando, por exemplo, o indiciado:

¹⁶⁸ Art. 162 da Lei nº 8.112, de 1990.

¹⁶⁹ Caso os autos do processo contenham muitas folhas, as cópias podem ser entregues em mídia digital (CD ou DVD).

¹⁷⁰ Quando houver mais de um acusado e o processo contiver dados sigilosos de um deles ou de ambos, é necessário que a comissão autue os documentos sigilosos em apartado, cuidando para que tais informações referentes a um dos acusados não sejam acessíveis ao outro.

- a) se encontra em localidade diversa daquela de instalação da comissão;
- b) se encontra em lugar incerto e não sabido;
- c) se recusa a receber a citação;
- d) se encontra em local conhecido, mas se oculta para evitar receber a citação.

Esclareça-se que, na hipótese de o indiciado se ausentar de seu local de trabalho, por motivo de férias, licença, ou outra circunstância qualquer, a comissão processante poderá citá-lo pessoalmente, em sua residência ou em outro local em que seja encontrado.

Na hipótese em que o indiciado estiver em gozo de licença para tratamento de saúde ou alegue enfermidade para não receber a citação, a comissão processante, entendendo pertinente, poderá deliberar pela necessidade de realização de perícia médica (vide item 5.4 - Prova pericial e assistência técnica), com o fim de esclarecer se a enfermidade o incapacita e/ou impede de acompanhar o desenvolvimento do processo administrativo disciplinar. Caso se trate de enfermidade concernente à sua higidez mental, vide Capítulo 15 - Incidente de sanidade mental.

Em alguns casos, será necessário que a comissão processante proceda à citação ficta.

Citação ficta é aquela em que não há prova cabal do recebimento do mandado ou do conhecimento da citação pelo indiciado, mas a legislação presume que o ato de citação foi realizado. São hipóteses de citação ficta: a citação por edital (indiciado não encontrado); a citação por hora certa (quando o indiciado se oculta para não ser citado); ou a citação atestada por testemunhas (quando o indiciado se recusa a receber a citação).

8.3.1 Indiciado se encontra em localidade diversa daquela de instalação da comissão

Anexo - Modelos

65. Citação por carta precatória

66. Portaria de designação do secretário *ad hoc* para promover a citação

Na hipótese de o acusado se encontrar em localidade diversa do local da instalação da comissão, sua citação poderá ser feita por uma das seguintes formas, a

depender da melhor conveniência para o processo administrativo disciplinar e atendendo-se ao princípio da economicidade:

a) o presidente da comissão providencia a nomeação de um secretário *ad hoc* para proceder à citação (vide item 2.2.3 - Secretário *ad hoc*);

b) procede-se à citação por carta precatória (vide item 5.1.1 - Carta precatória);

c) um dos membros da comissão processante se desloca para efetuar a citação (vide item 2.11 - Deslocamentos de membros da comissão processante).

A comissão processante avaliará, ainda, a conveniência de se proceder à citação por correio eletrônico institucional, desde que atestada a autenticidade do remetente e haja confirmação de recebimento pelo indiciado da citação e de todos os documentos que a acompanham.

8.3.2 Indiciado se encontra em lugar incerto e não sabido

Na hipótese de a comissão processante não conseguir localizar o indiciado para efetuar a citação, deverá promover a citação ficta, por edital.

No entanto, antes de atestar que o indiciado se encontra em lugar incerto e não sabido e de deliberar pela citação por edital, a comissão processante deverá, ao menos, promover diligências no local de trabalho e na residência do indiciado, buscando, tanto quanto possível, verificar seu paradeiro, seja nos endereços registrados em seus assentamentos funcionais, seja em outros de conhecimento da comissão processante (vide item 5.7 - Diligências).

8.3.2.1 Diligências visando localizar o indiciado

Anexo - Modelo 67. Termo de diligências para verificar localização do indiciado
--

O termo de diligências visando à localização do indiciado deverá conter:

a) data, hora e local de sua realização;

b) indicação da ata pela qual se deliberou pela diligência;

c) identificação do(s) membro(s) da comissão processante presente(s) à diligência;

d) identificação das pessoas consultadas sobre o paradeiro do indiciado (colegas de trabalho, familiares, vizinhos, etc.) e as respectivas informações prestadas (última vez em que foi visto no local, onde poderá ser encontrado, locais que costuma frequentar, se está em viagem, etc) ¹⁷¹;

e) quaisquer ocorrências cujo registro a comissão repute importante;

f) resultados obtidos com a diligência.

Promovidas todas as tentativas possíveis de localizar o indiciado e não sendo este encontrado, nem se tendo notícia de seu paradeiro, a comissão processante deverá efetuar a citação por edital.

8.3.2.2 Citação por edital

Anexo - Modelos

68. Ata de deliberação decidindo pela citação por edital

69. Citação por edital

“Achando-se o indiciado em lugar incerto e não sabido, será citado por edital, publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação na localidade do último domicílio conhecido, para apresentar defesa” (art. 163 da Lei nº 8.112, de 1990).

Nessa hipótese, o prazo para defesa será de 15 (quinze) dias, contados a partir da data da última publicação do edital¹⁷².

A citação por edital deverá conter:

a) identificação da comissão processante;

b) identificação do processo administrativo disciplinar;

c) identificação do indiciado (nome, cargo, matrícula funcional, lotação/local onde exerce suas atividades);

d) indicação de que a comissão notifica o indiciado para apresentar defesa na sede da comissão administrativa disciplinar (ou outro local), no prazo de 15 (quinze) dias, a partir da data da última publicação do Edital;

¹⁷¹ Se possível, a comissão processante deverá colher as assinaturas das pessoas consultadas.

¹⁷² Art.163, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990.

e) informação sobre o direito de vista do processo administrativo disciplinar na repartição em determinado horário de atendimento;

f) formas de contato com a comissão (telefone, local em que se encontra instalada, endereço eletrônico, se houver, etc).

Os recortes das publicações devem ser juntados aos autos como prova da citação por edital.

É aconselhável que a comissão processante solicite ao chefe imediato do indiciado que, caso este compareça ao serviço, a comissão processante seja informada.

8.3.3 Indiciado se recusa a receber a citação

Anexo - Modelo 70. Termo de recusa de recebimento de citação

Na hipótese de recusa do indiciado em receber ou apor seu “ciente” (com sua assinatura) na via de citação, a comissão processante lavrará termo consignando a ocorrência. Esse termo deverá ser firmado pelo servidor responsável pela citação. Sendo possível, será colhida a assinatura de duas testemunhas, que presenciarem a tentativa da comissão processante de citar o indiciado.

Nessa hipótese, o prazo para apresentar defesa de 10 (dez) dias, contar-se-á a partir da data declarada no sobredito termo de recusa de recebimento de citação¹⁷³.

É recomendável que o termo de recusa de recebimento de citação consigne o seguinte:

- a) referência ao processo administrativo disciplinar;
- b) identificação da comissão processante;
- c) data, hora e local do incidente;
- d) identificação do indiciado (nome, cargo, matrícula funcional, lotação/local onde exerce suas atividades);
- e) indicação do(s) membro(s) da comissão processante presente(s);

¹⁷³ Art.161, § 4º, da Lei nº 8.112, de 1990. No caso de recusa do indiciado em apor o ciente na cópia da citação, o prazo para defesa contar-se-á da data declarada, em termo próprio, pelo membro da comissão que fez a citação, com a assinatura de (2) duas testemunhas.

f) identificação das testemunhas que presenciaram a recusa do indiciado em receber a citação e as respectivas assinaturas;

g) quaisquer ocorrências cujo registro a comissão repute importante;

h) informação de que o indiciado foi alertado quanto ao prazo para apresentação da defesa, que começa a contar da data consignada no termo.

O responsável pela citação ou um dos membros da comissão processante procederá à leitura do termo de recusa de citação na presença do indiciado e das testemunhas da recusa, se houver.

8.3.4 Indiciado se encontra em local conhecido, mas se oculta para evitar receber a citação

Anexo - Modelos

71. Diligências - citação por hora certa

71.1 Termo de primeira ou segunda diligência

71.2 Termo de terceira diligência

71.3 Termo de diligência e de citação por hora certa

71.4 Notificação a ser entregue ao indiciado pela pessoa intermediária

72. Mandado de citação por hora certa

73. Comunicação de citação por hora certa

Na hipótese de a comissão processante verificar, após três tentativas de citar o indiciado, que, embora esteja em local conhecido, este se oculta para não receber a citação, poderá proceder, em analogia ao que dispõe o art. 227 do Código de Processo Civil¹⁷⁴, à citação por hora certa.

¹⁷⁴ Art. 227 do Código de Processo Civil. Quando, por três vezes, o oficial de justiça houver procurado o réu em seu domicílio ou residência, sem o encontrar, deverá, havendo suspeita de ocultação, intimar a qualquer pessoa da família, ou em sua falta a qualquer vizinho, que, no dia imediato, voltará, a fim de efetuar a citação, na hora que designar.

Art. 228 do CPC. No dia e hora designados, o oficial de justiça, independentemente de novo despacho, comparecerá ao domicílio ou residência do citando, a fim de realizar a diligência.

§ 1º Se o citando não estiver presente, o oficial de justiça procurará informar-se das razões da ausência, dando por feita a citação, ainda que o citando se tenha ocultado em outra comarca.

§ 2º Da certidão da ocorrência, o oficial de justiça deixará contrafé com pessoa da família ou com qualquer vizinho, conforme o caso, declarando-lhe o nome.

Art. 229. Feita a citação com hora certa, o escrivão enviará ao réu carta, telegrama ou radiograma, dando-lhe de tudo ciência.

A citação por hora certa, admitida no processo administrativo disciplinar¹⁷⁵, constitui-se em modalidade de citação ficta em que a comissão processante intima qualquer pessoa da família, ou em sua falta a qualquer vizinho, ou porteiro¹⁷⁶ que, no dia imediato, voltará, a fim de efetuar a citação do acusado, na hora que designar¹⁷⁷.

Para efetuar a citação por hora certa, é recomendável que a comissão proceda da seguinte forma:

a) inicialmente, deverá realizar diligências no intuito de encontrar o indiciado, registrando-as¹⁷⁸ nos autos (vide item 8.3.2.1 - Diligências visando localizar o indiciado);

b) em não o encontrando após três tentativas¹⁷⁹, e havendo a suspeita de que o indiciado está se ocultando, a comissão processante deverá intimar qualquer pessoa da família, ou, à sua falta, a qualquer vizinho, informando que, em determinados dia e hora, voltará ao local, a fim de efetuar a citação do acusado;

c) se o indiciado não comparecer no dia, hora e local designados, a comissão processante se informará sobre as razões da sua ausência e, se for o caso, dará por efetivada a citação, com a lavratura do termo de citação por hora certa;

Obs.: em seguida, entregará a contrafé do mandado de citação, e colherá, se possível, a assinatura da pessoa intermediária na via a ser juntada aos autos;

d) a comissão processante informará ao indiciado por correspondência, correspondência eletrônica, ou outra forma de comunicação, a realização da citação por hora certa.

8.4 Aspectos importantes

Anexo - Modelo

74. Mandado de citação dirigido ao procurador do indiciado

¹⁷⁵ Parecer AGU GM-03, de 31 de março de 2000, aprovado pelo Presidente da República (não publicado): (...) 7. A execução do ato processual de citação por hora certa atende à literalidade e à finalidade do Art. 161, tanto que nessa maneira de atuar não se vislumbra qualquer dano para o exercício do direito de ampla defesa.

¹⁷⁶ Julgado do STJ: Não invalida a citação com hora certa a só e só intimação realizada na pessoa do porteiro do edifício onde mora o citando (art. 227 do CPC) (REsp 647.201/SP, Rel. Ministro Cesar Asfor Rocha, Quarta Turma, julgado em 05/10/2004, DJ 17/12/2004, p. 578).

¹⁷⁷ Referência: art. 227 do Código de Processo Civil.

¹⁷⁸ É conveniente que seja elaborado um termo de diligência para cada tentativa de citação.

¹⁷⁹ Pode ser utilizada como base a quantidade de três tentativas, consoante indicado no art. 227 do Código de Processo Civil.

Alguns aspectos quanto à citação do indiciado merecem especial atenção da comissão processante, a saber:

a) não é recomendável que a citação seja entregue por via postal, haja vista a maior dificuldade em se verificar e fazer prova de seu recebimento, mas se a comissão processante assim proceder e o indiciado apresentar sua defesa, não há que se falar em nulidade;

b) embora não obrigatório, é recomendável que a comissão processante também proceda à entrega da citação ao procurador do indiciado;

c) na hipótese de o indiciado possuir procurador constituído nos autos, com poderes expressos para receber citação, e caso a comissão processante não consiga citar pessoalmente o indiciado, após algumas tentativas registradas, a citação poderá ser feita apenas na pessoa do procurador.

CAPÍTULO 9 - DEFESA ESCRITA

Realizada regularmente a citação, a comissão processante aguardará o decurso do prazo¹⁸⁰ concedido ao indiciado para apresentação de sua defesa escrita.

No prazo especificado, é possível que o indiciado adote as seguintes ações:

- a) apresente defesa escrita e/ou;
- b) requeira a realização de determinada diligência;
- c) requeira a prorrogação de prazo;
- d) se abstenha de praticar qualquer ato.

9.1 Apresentação de defesa escrita

A defesa escrita, elaborada pelo próprio indiciado ou pelo seu procurador regularmente constituído¹⁸¹, terá por base os fatos elencados no termo de indicição, podendo destacar questões preliminares¹⁸² e/ou trazer argumentos sobre o mérito¹⁸³ do processo administrativo disciplinar.

A comissão processante providenciará a juntada da defesa escrita aos autos do processo administrativo disciplinar e registrará a data de seu recebimento.

Ainda que a defesa escrita seja apresentada após o decurso do prazo¹⁸⁴, a comissão processante poderá recebê-la, sendo recomendável que solicite ao indiciado que apresente justificativa para o atraso.

A comissão processante deve velar para que seja garantido ao indiciado pleno exercício do direito à ampla defesa e contraditório. Sendo assim, se a defesa escrita

¹⁸⁰ Art. 161 da Lei nº 8.112, de 1990. Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas.

§ 1º O indiciado será citado por mandado expedido pelo presidente da comissão para apresentar defesa escrita, no prazo de 10 (dez) dias, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição.

§ 2º Havendo dois ou mais indiciados, o prazo será comum e de 20 (vinte) dias.

¹⁸¹ Relembre-se que o procurador poderá ser advogado ou ser pessoa com formação jurídica ou não.

¹⁸² Questão preliminar é aquela que diz respeito à lisura do processo (alegações de nulidade) e não especificamente ao cerne do objeto investigado. Em geral, são questões precedentes à análise do mérito. Exemplo: arguição de nulidade referente à ausência de prática de algum ato essencial, impedimento ou suspeição dos membros da comissão processante, etc.

¹⁸³ Questões de mérito são aquelas que dizem respeito especificamente ao ato imputado ao indiciado e suas circunstâncias.

¹⁸⁴ A defesa apresentada após o decurso de prazo é chamada de intempestiva.

apresentada não estiver minimamente coerente com os fatos indicados no termo de indicição, poderá a comissão processante intimar o acusado para, querendo, apresentar nova ou complementar a sua defesa. Na hipótese de omissão do acusado ou se persistir a inépcia da defesa, deverá a comissão processante providenciar, junto à autoridade instauradora, a nomeação de defensor dativo.

Juntamente com a defesa escrita, o acusado poderá trazer qualquer prova que esteja em seu poder e não tenha sido apresentada até então.

9.2 Requerimento de diligência

As diligências e demais atos probatórios devem ser requeridos pelo indiciado durante a fase de instrução do processo administrativo disciplinar.

No entanto, caso o indiciado apresente, em lugar de sua defesa escrita, ou juntamente com esta, requerimento para realização de diligência ou de qualquer ato probatório, a comissão processante deliberará pelo seu deferimento ou não (vide item 5.1.3.2 - Requerimentos relativos à produção de prova).

Na hipótese de o requerimento ser indeferido, será concedido novo prazo para apresentação de defesa, caso ainda não tenha sido apresentada.

Deferido o requerimento do indiciado e realizada a diligência solicitada, a comissão processante o cientificará para vista dos autos quanto aos documentos juntados e para manifestação, se assim desejar.

Nesta última hipótese, a comissão processante poderá também, conforme o caso, deliberar pela necessidade ou não de novo interrogatório (vide item 6.1 - Momento de realização de interrogatório) e/ou de nova indicição (vide item 7.3 - Surgimento de fatos novos após a indicição), retomando-se, se for o caso, as respectivas fases seguintes do processo administrativo disciplinar.

9.3 Prorrogação de prazo

O indiciado poderá ainda requerer, motivadamente, a prorrogação de prazo pelo dobro para apresentação de defesa, quando for necessária a realização de diligências reputadas indispensáveis¹⁸⁵.

Nessa hipótese, entende-se que o próprio indiciado buscará os elementos necessários à elaboração da sua defesa.

O indiciado poderá também requerer a prorrogação de prazo sob alegação de que a matéria é complexa, ou que é necessária a análise de muitas provas para elaboração da defesa.

Nas duas situações, caberá à comissão processante avaliar se o requerimento deve ser acolhido ou não, tendo em vista o caso concreto e ponderando o direito do indiciado ao contraditório e à ampla defesa. Em qualquer hipótese, o novo prazo para apresentação de defesa começa a contar a partir da notificação do indiciado quanto à decisão da comissão processante.

9.4 Não apresentação da defesa (revelia) e designação de defensor dativo

Anexo - Modelos

75. Termo de revelia

76. Solicitação de designação de defensor dativo

77. Portaria de designação de defensor dativo

É considerado **revel** o indiciado que, regularmente citado, não apresentar defesa no prazo legal (art. 164 da Lei nº 8.112, de 1990).

No processo administrativo disciplinar, a revelia não implica confissão do indiciado quanto aos fatos referidos no termo de indicição, em razão da aplicação do princípio da verdade real.

Nesta hipótese, a comissão processante deverá tomar as seguintes medidas:

a) elaborará e juntará aos autos termo de revelia¹⁸⁶; e

¹⁸⁵ Referência: Art.161(...) § 3º, da Lei nº 8.112, de 1990. O prazo de defesa poderá ser prorrogado pelo dobro, para diligências reputadas indispensáveis.

¹⁸⁶ Art. 164 da Lei nº 8.112, de 1990 (...) § 1º A revelia será declarada, por termo, nos autos do processo e devolverá o prazo para a defesa.

b) solicitará à autoridade instauradora que proceda à designação de um servidor como **defensor dativo**, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado¹⁸⁷.

Designado o defensor dativo, a comissão processante entregará o mandado de citação, acompanhado das principais peças dos autos, oportunizará vista dos autos e concederá prazo para apresentar defesa.

O defensor dativo poderá requerer cópia de outros documentos e/ou demandar outras providências que entender pertinentes. Poderá, inclusive, requerer a reabertura da instrução processual a fim de intervir sobre as provas já produzidas, como, por exemplo, para solicitar a realização de novos questionamentos à testemunha já ouvida nos autos. A comissão processante deliberará sobre o requerimento eventualmente apresentado (vide item 5.1.3.2 - Requerimentos relativos à produção de prova).

¹⁸⁷ Art. 164 da Lei nº 8.112, de 1990 (...) § 2º Para defender o indiciado revel, a autoridade instauradora do processo designará um servidor como defensor dativo, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado

CAPÍTULO 10 - RELATÓRIO FINAL

Anexo - Modelo 78. Relatório final

Após a completa apuração dos fatos, havendo ou não a indicição e a consequente apresentação de defesa escrita pelo indiciado¹⁸⁸, a comissão processante deverá, em qualquer caso, elaborar o relatório final.

O **objetivo do relatório final** é apresentar à autoridade competente o resultado dos trabalhos desenvolvidos pela comissão processante.

O relatório final constitui um dos principais atos da comissão processante, considerando que suas conclusões, embora não vinculantes, servirão de base para o julgamento.

O relatório final deverá ser minucioso, com a apresentação dos fatos apurados, destacando-se os principais atos praticados e demais ocorrências verificadas no processo administrativo disciplinar, com indicação, ao final, do entendimento fundamentado da comissão processante, que será sempre conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do acusado.

10.1 Conteúdo do relatório final

O relatório final deve conter, obrigatoriamente^{189, 190}:

¹⁸⁸ Relembre-se que a comissão processante pode entender pela não indicição do acusado, não havendo também, consequentemente, a fase de apresentação de defesa. Nessa hipótese, passará direto à fase de elaboração do relatório final.

¹⁸⁹ Art. 165 da Lei nº 8.112, de 1990. Apreciada a defesa, a comissão elaborará relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção.

§1º O relatório será sempre conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor.

§2º Reconhecida a responsabilidade do servidor, a comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes.

¹⁹⁰ No âmbito da Advocacia-Geral da União, deve ser observada a Portaria AGU nº 22, de 2012, que prevê: Art. 12. Após a apreciação da defesa, a comissão elaborará relatório minucioso e conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, do qual constarão os seguintes elementos:

I - a identificação da comissão; II - o resumo das principais peças dos autos; III - o resumo dos antecedentes do processo; IV - os fatos apurados pela comissão; V - os fundamentos da indicição; VI - a indicação do dispositivo legal ou regulamentar transgredido; VII - as circunstâncias agravantes ou atenuantes; VIII - informações sobre os antecedentes funcionais; IX - a apreciação das questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa; X - a conclusão pela inocência ou responsabilidade do servidor; XI - a menção às provas em que se baseou para formar a sua convicção,

- a) relato dos fatos apurados;
- b) resumo das principais peças dos autos;
- c) menção às provas nas quais a comissão processante se baseou para formar a sua convicção;
- d) apreciação de todos os argumentos aduzidos na defesa escrita;
- e) conclusão quanto à inocência¹⁹¹ ou à responsabilidade do servidor;

Obs.: caso seja reconhecida a responsabilidade do servidor, deverá ser indicado o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes.

É recomendável que a comissão processante também mencione, se for o caso, como sugestão à autoridade julgadora:

- a) a penalidade a ser aplicada, tendo em consideração a infração cometida;
- b) as medidas que podem ser adotadas, visando ao saneamento de falhas ou à melhoria da gestão administrativa, se for o caso, tendo por base a apuração realizada; e
- c) as propostas de encaminhamentos a serem efetuados aos órgãos ou às autoridades para providências, à vista do resultado obtido no processo.

10.1.1 Relato dos fatos e resumo das principais peças do processo

Na parte inicial do relatório, é recomendável mencionar os antecedentes do processo. Assim, a comissão processante deverá mencionar os documentos, processos anteriores, representação ou denúncia, e referir, em breve resumo, os fatos neles contidos que ensejaram a abertura do processo administrativo disciplinar.

indicando as folhas dos autos em que se encontram; XII - as razões que fundamentam a conclusão; XIII - o enquadramento legal da conduta do servidor, quando for o caso; XIV - a proposta de aplicação de penalidade, quando for o caso; XV - manifestação sobre a existência de indícios de possível configuração de crime e de dano ao erário; XVI - sugestões de medidas que, a juízo da Administração, podem ser adotadas para melhoria dos serviços; XVII - sugestões de outras medidas necessárias relacionadas ao objeto da apuração.

Parágrafo único. No relatório final, a apreciação e eventual acolhimento da tese de prescrição, pela comissão, não dispensa a análise do mérito da imputação.

¹⁹¹ A palavra inocência neste contexto significa “absolvição”. A absolvição se dá pela prova inequívoca da ausência de responsabilidade (inocência propriamente dita) ou pela insuficiência de prova da culpabilidade.

Devem ser mencionados também os principais atos praticados pela comissão processante e demais ocorrências¹⁹², com a indicação das respectivas folhas dos autos, destacando-se, principalmente, os atos instrutórios.

Em seguida, devem ser relatados os fatos apurados e indicado, resumidamente, o conteúdo das principais peças do processo.

10.1.2 Análise das provas e da defesa escrita

Na parte seguinte do relatório final, a comissão processante analisará pormenorizadamente as provas (com indicação das folhas dos autos correspondentes) e indicará as conclusões que delas se pode extrair.

Nessa parte, cabe mencionar, por exemplo: as testemunhas ouvidas no processo e os principais trechos de seus respectivos depoimentos; os principais documentos juntados e o que eles comprovam; as conclusões extraídas das perícias e diligências; os principais trechos do interrogatório do acusado, etc.

Em sequência, será destacado o conteúdo do termo de indicição, se houver.

Não são permitidos a alteração e o acréscimo, no relatório final, de outros fatos que não aqueles imputados no termo de indicição, sendo possível apenas retificar o enquadramento da infração, mantidos os mesmos fatos¹⁹³ (vide item 7.2.1 - Termo de indicição).

A comissão processante apreciará, ainda, cada argumento sobre as questões preliminares e sobre o mérito aduzidos pela defesa, para refutá-los ou acatá-los com a devida motivação, tendo por base as provas juntadas.

10.1.3 Conclusão pela responsabilidade ou não do servidor processado e enquadramento da conduta

¹⁹² Exemplo de ocorrências: substituição de membro, abertura de procedimentos incidentes, nomeação de defensor dativo, etc.

¹⁹³ A eventual alteração ou inclusão de fatos novos relevantes no relatório final, não aventados no termo de indicição, não poderá subsidiar aplicação de penalidade, considerando a necessidade de observância ao **princípio da correlação/congruência**.

Analisadas as provas e a defesa, a comissão processante deverá apontar seu entendimento conclusivo e fundamentado pela absolvição ou responsabilidade do servidor quanto ao fato descrito no termo de indicição.

Havendo mais de um indiciado ou cometimento pelo mesmo indiciado de mais de uma infração, a análise de cada conduta deve ser individualizada.

10.1.3.1 Inocência (ou absolvição) do acusado

A comissão processante opinará pela inocência do acusado ou pela impossibilidade de imputar-lhe culpa¹⁹⁴, quando, a despeito de todos os esforços feitos para apuração do fato, ocorrer uma das seguintes situações:

a) não houver provas suficientes que confirmem a prática da irregularidade pelo indiciado;

b) quando restar comprovado que ele não praticou o fato (ausência de autoria);

c) não houver provas que demonstrem a ocorrência da infração;

d) as provas demonstrarem a inexistência do fato (ausência de materialidade);

e) o fato ocorrido não configurar infração disciplinar;

f) elementos de convicção presentes nos autos afastam a aplicação de penalidade ou quando a comissão processante verificar que esta não é a medida mais justa e razoável no caso concreto.

Nessas hipóteses, a comissão processante opinará pelo arquivamento do processo administrativo disciplinar.

¹⁹⁴ Pode ser utilizado como analogia o art.386 do Código de Processo Penal:

Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

I - estar provada a inexistência do fato; II - não haver prova da existência do fato; III - não constituir o fato infração penal; IV - estar provado que o réu não concorreu para a infração penal; V - não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal; VI - existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena, ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência; VII - não existir prova suficiente para a condenação.

Ainda que a defesa escrita não conteste todos os fatos indicados no termo de indicição, somente poderá ser atribuída responsabilidade ao indiciado se houver nos autos efetiva prova da materialidade e autoria da irregularidade administrativa¹⁹⁵.

Ao sugerir a não aplicação da penalidade, a comissão processante deverá ponderar no relatório final todas as questões que possam influir na decisão da autoridade julgadora, sejam referentes ao comportamento e atuação funcional do servidor processado, ou que aludam à sua própria conduta. Por exemplo: antecedentes funcionais; ocorrência de circunstâncias atenuantes e agravantes; ocorrência ou não de prejuízo ao erário ou dano à imagem da instituição, etc.

10.1.3.2 Responsabilidade do indiciado

Caso a comissão processante entenda pela responsabilidade do indiciado, deverá indicar, com base nas provas colhidas¹⁹⁶:

- a) o dispositivo legal ou regulamentar transgredido;
- b) a natureza e a gravidade da infração cometida;
- c) os danos ocasionados ao serviço público;
- d) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; e
- e) os antecedentes funcionais do indiciado.

Nessa hipótese, cabe à comissão processante demonstrar cabalmente a culpabilidade do indiciado, proporcionando seguro juízo de valor sobre a verdade dos fatos. Na dúvida sobre a existência de falta disciplinar ou da autoria, a comissão processante não deverá sugerir aplicação de penalidade¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Não se aplica ao processo administrativo disciplinar o art. 319 do Código de Processo Civil: (Se o réu não contestar a ação, reputar-se-ão verdadeiros os fatos afirmados pelo autor), em decorrência da adoção, no processo administrativo disciplinar, do princípio da verdade material.

¹⁹⁶ Referência: Art. 128 da Lei nº 8.112, de 1990. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Comentário: Embora esse artigo se refira aos parâmetros a serem utilizados em caso de aplicação de penalidade, entende-se que, no que for aplicável, a comissão processante também deve abordar esses aspectos no relatório final, em caso de sugestão de arquivamento.

¹⁹⁷ Parecer AGU GM-03, de 31 de março de 2000, aprovado pelo Presidente da República (não publicado). Ementa: (...) Incumbe à Administração apurar as irregularidades verificadas no Serviço Público e demonstrar a culpabilidade do servidor, proporcionando seguro juízo de valor sobre a verdade dos fatos. Na dúvida sobre a existência de falta disciplinar ou da autoria, não se aplica penalidade, por ser a solução mais benigna.

A responsabilidade administrativa pode resultar tanto de ato omissivo quanto de ato comissivo praticado no desempenho de cargo ou função¹⁹⁸.

A conduta do acusado deve ser enquadrada em uma ou mais hipóteses descritas nos artigos 129, 130 e 132 da Lei nº 8.112, de 1990¹⁹⁹, combinados com os arts. 116 e/ou 117 da mesma lei, se for o caso. Pode ser considerada ainda a incidência de outras normas específicas (vide item 11.6.1 - Enquadramento da conduta do indiciado).

O relatório final deverá indicar, ainda, a natureza e a gravidade da infração cometida, ou seja, deverá avaliar o grau de lesividade da conduta, a repercussão causada no serviço e a extensão do dano material ou à imagem da instituição.

Ocorrendo dano material por culpa do indiciado, é recomendável que a comissão processante o indique e, se possível, o quantifique.

Ademais, é necessário destacar no relatório final as circunstâncias agravantes e atenuantes, se houver.

São exemplos de circunstâncias agravantes: a ocorrência de dano ao patrimônio ou à moralidade pública; ter agido o indiciado em conluio com outro servidor ou com particular; reincidência; infração disciplinar também capitulada como crime; comprovada má-fé ou dolo do indiciado; etc.

Na hipótese de a conduta do indiciado incidir em crime, em tese²⁰⁰, essa questão também deve ser ressaltada no relatório final.

As circunstâncias agravantes só devem ser consideradas como tal se não fizerem parte da própria descrição da infração disciplinar²⁰¹.

¹⁹⁸ Art. 124 da Lei nº 8.112, de 1990. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

¹⁹⁹ Art. 129 da Lei nº 8.112, de 1990. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

§ 1º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação. (...)

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: (...)

²⁰⁰ É recomendável que o relatório informe apenas a possibilidade de ocorrência, em tese, de crime, haja vista que a apuração da responsabilidade criminal se dará no âmbito judicial.

²⁰¹ Exemplo: O ilícito descrito no art.117, inc. IX (valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública) já pressupõe que o servidor tenha atuado com má-fé, logo não é o caso de se apontar a má-fé como uma circunstância agravante.

São exemplos de circunstâncias atenuantes: condições insuficientes ou falta de estrutura para execução do trabalho; postura adotada pelo acusado no sentido de reparar o dano ou minorar as consequências do seu ato; conceito que goza o acusado perante sua chefia e seus pares; pouca prática ou ausência de treinamento na atividade desenvolvida; ausência de dolo no cometimento da infração; etc.

Deve ser considerada como circunstância agravante ou atenuante, conforme o caso, o dolo ou grau de culpa do indiciado (culpa grave, leve, levíssima), quanto à prática da irregularidade administrativa²⁰².

Nesse ponto, o processo administrativo disciplinar se utiliza de conceitos próprios do direito penal.

Tomando por analogia o disposto no art.18 do Código Penal²⁰³, pode-se dizer que:

a) o ato infracional é doloso quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;

b) o ato infracional é culposos quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

Os antecedentes funcionais do indiciado correspondem às anotações que constam em seus assentamentos.

São exemplos de bons antecedentes: reconhecimento de bons serviços prestados à Administração; recebimento de medalhas, elogios ou prêmios por sua atuação funcional; avaliação positiva de estágio probatório; ausência de aplicação de penalidades administrativas.

São exemplos de maus antecedentes: existência de registros desabonadores quanto à conduta funcional do acusado; ter sofrido penalidade administrativa (e seus

²⁰² Esclareça-se que determinadas infrações administrativas só se configuram quando presente o dolo na conduta do servidor, como, por exemplo, a improbidade administrativa (art. 132, inc. IV), o valimento do cargo para lograr proveito (art. 132, inc. XIII, combinado com o inc. IX do art.117), a insubordinação grave em serviço (art. 132, inc. VI, da Lei nº 8.112, de 1990), dentre outras. Nesses casos, não há que se falar em dolo e culpa como circunstância agravante ou atenuante.

²⁰³ Art. 18 do Código Penal: Diz-se o crime:

Crime doloso

I - doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;

Crime culposos

II - culposos, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

registros ainda não terem sido cancelados)²⁰⁴; anotações reiteradas de atrasos ou faltas não justificados.

10.1.4 Penalidades

É recomendável que a comissão processante indique a penalidade no relatório, pois a aferição do prazo de prescrição e da competência da autoridade para julgamento, a princípio, terá como base a penalidade indicada.

Considerando que este ponto diz respeito mais propriamente ao julgamento do processo administrativo disciplinar, remete-se o leitor ao referido tópico (vide item 11.6 - Aplicação de penalidade).

10.1.5 Proposta de medidas para melhorias da gestão administrativa

Ao realizar os trabalhos de apuração e tomar conhecimento da rotina administrativa do órgão, é comum que a comissão processante identifique formas de sanar ou evitar eventuais falhas que tenham ocasionado ou influenciado a ocorrência da irregularidade apurada no processo administrativo disciplinar.

Neste caso, embora não seja obrigatório, é recomendável que a comissão processante indique no relatório, se possível, as medidas que podem ser adotadas visando ao saneamento de falhas ou à melhoria da gestão administrativa, tendo por base a apuração realizada. Exemplos: aprimoramento da rotina de trabalho ou de controle de trâmite de processos; capacitação de servidores em certa matéria; aperfeiçoamento da gestão de pessoas.

10.1.6 Proposta de encaminhamentos

A depender do caso concreto, pode ser necessário que outros órgãos ou autoridades tomem providências, tendo em vista o resultado obtido no processo.

²⁰⁴ Vide art. 131 da Lei nº 8.112, de 1990. As penalidades de advertência e de suspensão terão seus registros cancelados, após o decurso de 3 (três) e 5 (cinco) anos de efetivo exercício, respectivamente, se o servidor não houver, nesse período, praticado nova infração disciplinar.

Desta feita, a comissão processante poderá propor à autoridade julgadora o encaminhamento de comunicações a determinadas autoridades, para conhecimento do resultado do processo administrativo disciplinar e providências.

Considerando que este ponto diz respeito mais propriamente ao julgamento do processo administrativo disciplinar, remete-se o leitor ao referido tópico (vide item 11.9.2 - Encaminhamentos necessários quanto ao resultado do julgamento).

10.2 Voto discordante de membro da comissão

A regra geral é que o relatório final seja elaborado e assinado por todos os membros.

No entanto, caso um dos membros discorde total ou parcialmente do conteúdo do relatório, poderá elaborar seu voto em apartado, expressando suas conclusões e o motivo da sua divergência.

Da mesma forma que o relatório final da comissão processante, o voto divergente tem caráter opinativo, podendo ser acolhido ou não pela autoridade julgadora.

10.3 Sugestão de roteiro para elaboração do relatório final

A lei não indica uma forma específica para elaboração do relatório final, bastando que sejam indicados os requisitos obrigatórios referidos no art.165 da Lei nº 8.112, de 1990 (vide item 10.1 - Conteúdo do relatório final).

Apenas a título de sugestão, considerando os tópicos já debatidos acima, o relatório final pode ser estruturado da seguinte forma:

I - Introdução:

a) identificação do processo administrativo disciplinar ou sindicância contraditória, do ato de designação da comissão processante e do respectivo ato de publicação;

b) identificação do acusado;

c) indicação sucinta das supostas irregularidades imputadas;

d) indicação das portarias de prorrogação e recondução da comissão processante.

II - Fatos que originaram a instauração do PAD:

- a) informação sobre os antecedentes do processo;
- b) breve resumo dos fatos reportados nas peças iniciais dos autos que motivaram a abertura do processo administrativo disciplinar.

III - Instrução processual:

- a) indicação do início dos trabalhos da comissão processante (ata de instalação dos trabalhos) e as providências adotadas;
- b) referência à notificação prévia e cópias fornecidas;
- c) alusão à defesa prévia, se houver, provas solicitadas e documentos trazidos aos autos pelo acusado;
- d) indicação dos principais atos praticados pela comissão processante e demais ocorrências, com as respectivas folhas dos autos, destacando-se, principalmente, os atos instrutórios (exemplo: oitiva de testemunhas, expedição de ofícios, interrogatório do acusado, etc).

IV - Análise das provas e da defesa escrita:

- a) conclusão que se extrai das provas produzidas, com indicação das folhas e volume dos autos correspondentes;
- b) conteúdo do termo de indicição, se houver;
- c) apreciação das questões preliminares referidas na defesa;
- d) análise de cada argumento de mérito aduzido pela defesa, com base nas provas juntadas, para refutá-los ou acatá-los com a devida motivação;
- e) entendimento conclusivo e fundamentado pela absolvição ou responsabilidade do servidor processado quanto ao fato descrito no termo de indicição;

Obs. 1) em caso de absolvição: fundamentação pelo arquivamento do processo administrativo disciplinar;

Obs. 2) em caso de responsabilização do indiciado: indicação do dispositivo legal ou regulamentar transgredido, da natureza e gravidade da infração cometida, dos danos ocasionados no serviço público, das circunstâncias agravantes ou atenuantes e dos antecedentes funcionais do indiciado.

V - Conclusão:

- a) resumo do entendimento da comissão quanto à responsabilidade ou absolvição do acusado;
- b) sugestão pelo arquivamento do processo administrativo disciplinar em caso de absolvição ou sugestão de penalidade em caso de responsabilização do indiciado;
- c) proposta de medidas para melhorias da gestão administrativa;
- d) propostas de encaminhamentos;
- e) assinatura de todos os membros.

10.4 Encerramento dos trabalhos da comissão processante e remessa dos autos à autoridade instauradora

Anexo - Modelo

79. Ofício de remessa dos autos à autoridade instauradora

Elaborado o relatório final, a comissão processante formulará o termo de encerramento dos trabalhos e remeterá os autos à autoridade instauradora, que verificará sua competência ou não para julgamento.

Não há previsão em lei de intimação do acusado para ciência do relatório final²⁰⁵. A despeito disso, na hipótese de solicitação de vista ou cópia, a comissão processante poderá encaminhar o pedido à autoridade competente.

De forma semelhante, caso o indiciado apresente memoriais refutando as conclusões postas no relatório final, tal manifestação deverá ser encaminhada à autoridade julgadora para ser juntada aos autos e apreciada por ocasião do julgamento.

A comissão processante dissolve-se com o termo de encerramento dos trabalhos e remessa dos autos à autoridade instauradora.

²⁰⁵ Julgado do STF: (...) 2. A ausência de intimação do resultado do relatório final da comissão de processo administrativo não caracteriza afronta ao contraditório e à ampla defesa quando o servidor se defendeu ao longo de todo o processo administrativo. Precedentes. (RMS 30881, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 02/10/2012, Processo Eletrônico DJe-212, divulgado 26-10-2012, publicado 29-10-2012).

CAPÍTULO 11 - JULGAMENTO

Anexo - Modelos

- 80. Julgamento pelo arquivamento dos autos do processo
- 81. Julgamento pela aplicação de penalidade
- 82. Portaria de aplicação de penalidade
- 83. Julgamento pela impossibilidade de aplicar penalidade
- 84. Julgamento pela declaração de nulidade total ou parcial do processo e necessidade de refazimento dos trabalhos da comissão processante
- 85. Conversão do julgamento em diligência

O julgamento, última fase do processo administrativo disciplinar²⁰⁶, consiste no ato da autoridade competente que, de forma motivada, observada a regularidade e o conteúdo do processo administrativo disciplinar e ponderando a conclusão exarada no relatório final, resolverá pelo(a):

- a) arquivamento dos autos do processo;
- b) aplicação de penalidade ao indiciado;
- b.1) impossibilidade de aplicar penalidade (em razão de prescrição, decisão judicial, advertência e suspensão de servidor aposentado, etc);
- c) declaração de nulidade total ou parcial do processo administrativo disciplinar e necessidade de refazimento dos trabalhos da comissão processante;
- d) conversão do julgamento em diligência.

Por ocasião do julgamento, serão determinadas eventuais providências sugeridas no relatório da comissão processante, nas manifestações prévias ao julgamento ou suscitadas pela própria autoridade julgadora.

11.1 Autoridade competente para o julgamento

A competência para julgamento do processo administrativo disciplinar dependerá da penalidade a ser aplicada, da seguinte forma:

²⁰⁶ Relembre-se o disposto no art. 151 da Lei nº 8.112, de 1990. O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases: I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; III - julgamento.

a) a penalidade de demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade do servidor será aplicada pelos Ministros de Estado, Advogado-Geral da União²⁰⁷, Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, em relação aos servidores vinculados aos respectivos Poder, órgão, ou entidade;

b) em relação à aplicação da penalidade de suspensão superior a 30 (trinta) dias, será observado o seguinte:

b.1) tratando-se de servidor de órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, a competência para julgamento, na hipótese de aplicação da penalidade de suspensão superior a 30 (trinta) dias, é dos Ministros de Estado e do Advogado-Geral da União;

b.2) nos demais casos, não compreendidos no âmbito dos órgãos e entidades referidos no subitem anterior, a suspensão superior a 30 (trinta) dias será aplicada de acordo com os regimentos internos ou normas próprias de cada órgão²⁰⁸;

c) a penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias será aplicada pelo chefe da repartição e outras autoridades, na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos;

d) a penalidade de destituição de cargo em comissão será aplicada pela autoridade que houver feito a nomeação.

“No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão” (art. 167 da Lei nº 8.112, de 1990). “O

²⁰⁷ O art. 141, inc. I, da Lei nº 8.112, de 1990 dispõe o seguinte: As penalidades disciplinares serão aplicadas: I - pelo Presidente da República: (...) quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade.

Ocorre que essa competência do Presidente da República restou delegada por meio do Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999, transcreve-se:

Art.1º Fica delegada competência aos Ministros de Estado e ao Advogado-Geral da União, vedada a subdelegação, para, no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional que lhes são subordinados ou vinculados, observadas as disposições legais e regulamentares, especialmente a manifestação prévia e indispensável do órgão de assessoramento jurídico, praticar os seguintes atos: I - julgar processos administrativos disciplinares e aplicar penalidades, nas hipóteses de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores; (...); III - destituir ou converter a exoneração em destituição de cargo em comissão de integrantes do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, níveis 5 e 6, e de Chefe de Assessoria Parlamentar, código DAS-101.4; (...)

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica ao ocupante de cargo de natureza especial e ao titular de autarquia ou fundação pública.

²⁰⁸ Referência: art.141, inc. II, da Lei nº 8.112, de 1990.

juízo fora do prazo legal não implica nulidade do processo” (art. 169, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990).

“Se a penalidade a ser aplicada exceder a alçada da autoridade instauradora do processo, este será encaminhado à autoridade competente, que decidirá em igual prazo” (art. 167, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990).

O processo deve ser encaminhado à autoridade competente para julgamento, segundo a estrutura hierárquica do órgão.

Na hipótese de julgamento pela absolvição do indiciado, a própria autoridade instauradora do processo determinará o seu arquivamento²⁰⁹.

“Havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave” (art.167, §2º, da Lei nº 8.112, de 1990), desde que os servidores sejam do quadro do mesmo Ministério ou entidade. Servidores de órgãos ou entidades diferentes, investigados no mesmo processo, deverão ser julgados pela autoridade competente do quadro funcional de origem ao qual pertencem.

11.2 Exame quanto à regularidade e conteúdo do processo administrativo disciplinar

Antes de proferir sua decisão, a autoridade competente poderá submeter o processo administrativo disciplinar à análise do órgão jurídico²¹⁰, para que seja verificada sua regularidade e coletado opinativo quanto ao acolhimento ou não do relatório final.

Na hipótese de julgamento de processo administrativo disciplinar de competência dos Ministros de Estado e do Advogado-Geral da União, com aplicação das penalidades de demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade do servidor, a

²⁰⁹ Referência: art. 167, § 4º, da Lei nº 8.112, de 1990.

²¹⁰ Parecer AGU GQ-108, de 10 de julho de 1996, aprovado pelo Presidente da República (não publicado). Ementa: A teor do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios são competentes para examinar processos disciplinares, mesmo que o julgamento destes caiba ao Presidente da República, que, a seu juízo, poderá submeter o assunto à apreciação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, previamente ao julgamento.

Comentário: Parecer exarado anteriormente à delegação de competência do Presidente da República aos Ministros de Estado e ao Advogado-Geral da União, para julgar processos disciplinares e aplicar as penalidades de demissão e cassação de aposentadoria, nos termos do Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999.

prévia manifestação do órgão de assessoramento jurídico é indispensável²¹¹. Nas hipóteses de aplicação das demais penalidades pelas referidas autoridades, é recomendável a prévia manifestação do respectivo órgão jurídico.

Em se tratando dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, em atividade de apoio a julgamento de procedimentos disciplinares, a fundamentação das manifestações deve aferir os elementos mínimos indicados na Portaria Conjunta nº 1, de 30 de maio de 2011²¹², a saber:

Art.1º (...)

I - a observância do contraditório e da ampla defesa;

II - a regularidade formal do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:

a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;

b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;

c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;

d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;

III - a adequada condução do procedimento e a suficiência das diligências, com vistas à completa elucidação dos fatos;

IV - a plausibilidade das conclusões da Comissão quanto à:

a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;

b) adequação do enquadramento legal da conduta;

c) adequação da penalidade proposta;

d) inocência ou responsabilidade do servidor.

(...)

Art. 3º A manifestação de que trata o art. 1º conterà relatório sucinto dos fatos sob apuração, abordagem sobre os principais incidentes ocorridos no curso do processo, fundamentação e conclusão.

²¹¹ Referência: Art. 1º do Decreto nº 3035, de 27 de abril de 1999.

²¹² Portaria Conjunta nº 1, de 30 de maio de 2011, do Consultor-Geral da União, do Procurador-Geral Federal e do Corregedor-Geral da Advocacia da União, publicada no DOU de 9 de junho de 2011.

A manifestação jurídica deve analisar todos os aspectos do processo, seja no que diz respeito à sua regularidade, seja também em relação ao mérito (quer dizer, quanto ao entendimento consignado no relatório final), propondo uma solução de julgamento.

A manifestação do órgão jurídico é opinativa, não vinculando a decisão da autoridade julgadora²¹³, que poderá discordar mediante decisão fundamentada.

11.3 Motivação do julgamento

Os atos administrativos decisórios deverão ser motivados²¹⁴.

A motivação do julgamento pode consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, nesse caso, serão parte integrante do ato²¹⁵.

Desse modo, havendo concordância da autoridade julgadora quanto aos termos do parecer jurídico que efetivou a análise do processo administrativo disciplinar, o ato de julgamento restará motivado ao referenciar tal manifestação²¹⁶.

11.4 Acatamento total ou parcial do relatório final da comissão processante

²¹³ Parecer AGU GQ-177, de 30 de outubro de 1998, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 07/12/1998, p.1. Ementa: O entendimento externado por Consultoria Jurídica, no respeitante a processo disciplinar, constitui-se em simples ato de assessoramento e não se reveste do poder de vincular a autoridade julgadora.

²¹⁴ Art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 1999. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

²¹⁵ Art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...)

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

²¹⁶ Julgado do STJ: (...) 4. A autoridade julgadora pode acatar o parecer de sua Consultoria Jurídica, servindo aquele como elemento integrador do ato demissionário, sem que isso vicié o procedimento administrativo realizado (MS 8.496/DF, Rel. Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Terceira Seção, julgado em 10/11/2004, DJ 24/11/2004, p. 225).

A autoridade julgadora poderá, ao apreciar o relatório final, acatá-lo, total ou parcialmente ou não acatá-lo, consoante seu juízo de valoração das provas, resolvendo pela aplicação ou não de penalidade ao indiciado²¹⁷.

Ao acatar parcialmente o relatório final, a autoridade julgadora poderá discordar de determinadas circunstâncias ou da ocorrência/inocorrência de certos fatos. Poderá, inclusive, *desqualificar a conduta*. Ou seja, poderá concordar com a fundamentação exposta no relatório final quanto à ocorrência do fato, mas discordar do enquadramento consignado pela comissão processante, seja para agravar a penalidade²¹⁸, seja para atenuá-la ou mesmo para isentar o indiciado de penalidade.

Há possibilidade também de se desclassificar a conduta para outro enquadramento, mantendo, contudo, a mesma penalidade. Exemplo: a comissão processante entende que o indiciado incorreu na infração de “valimento do cargo” (art. 117, inc. IX combinado com o art. 132, inc. XIII ambos da Lei nº 8.112, de 1990), entretanto, reanalisando as provas dos autos, a autoridade desclassifica a conduta para a hipótese de incidência da infração de “lesão aos cofres públicos” (art.132, inc. X da Lei nº 8.112, de 1990). Embora tenha havido desclassificação da conduta, ambas são passíveis da penalidade de demissão.

A autoridade poderá discordar totalmente do relatório da comissão processante, contudo, não poderá incluir, no julgamento, fatos que resultem no agravamento da situação do acusado e que não foram considerados no termo de indicição, sob pena de inobservância ao princípio do contraditório²¹⁹.

De modo semelhante, caso a comissão processante tenha deliberado pela não indicição do acusado e, por consequência, apresentado relatório final pelo arquivamento

²¹⁷ Parecer AGU GQ-149, de 16 de abril de 1998, aprovado pelo Presidente da República (não publicado). Ementa: Processo Administrativo Disciplinar. A autoridade julgadora não se vincula, obrigatoriamente, ao relatório conclusivo da comissão processante, quando contrário às provas dos autos, podendo, se assim o desejar, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la e até mesmo isentar o indiciado de responsabilidade (art. 168, da Lei nº 8.112/90). O ato de julgamento deverá ser, então, motivado pela autoridade competente, apontando, na sua peça expositiva, as irregularidades havidas no *iter* inquisitivo, tornando-se, desse modo, imune às interpretações e consequências jurídicas que poderão advir de seu ato. (...)

²¹⁸ Igualmente ao indicado em relação ao relatório final, no item 10.1.2 - Análise das provas e da defesa escrita, no ato de julgamento também não são permitidos a alteração e o acréscimo de outros fatos que não aqueles imputados no termo de indicição, sendo possível apenas retificar o enquadramento da infração, mantidos os mesmos fatos (vide item 7.2.1 - Termo de indicição).

²¹⁹ Caso a autoridade competente entenda pela inclusão, no julgamento, de fato não elencado no termo de indicição, será necessária a reabertura do PAD (vide item 11.8 - Conversão do julgamento em diligência).

(não havendo, portanto, a fase de apresentação de defesa escrita), o julgamento não poderá imputar penalidade, sem que tenham sido observadas todas as fases do processo administrativo disciplinar.

Em qualquer hipótese, o ato de julgamento deverá ser motivado (vide item 11.3 - Motivação do julgamento), especialmente se discordar do relatório da comissão processante²²⁰.

11.5 Julgamento pelo arquivamento dos autos do processo

Na hipótese de julgamento pela absolvição do indiciado, a autoridade competente determinará o arquivamento dos autos do processo²²¹ [vide item 10.1.3.1 - Inocência (ou absolvição) do acusado].

A autoridade julgadora deverá considerar, em sua decisão, as questões mencionadas no relatório final quanto ao comportamento e atuação funcional do indiciado, e as que aludem à conduta supostamente infracional.

A decisão pelo arquivamento do processo administrativo disciplinar pode ser juntada aos autos por despacho, não sendo necessária a publicação de portaria.

11.6 Aplicação de penalidades

Tendo sido cabalmente comprovada nos autos a ocorrência da infração disciplinar, bem como a responsabilidade do indiciado, estando o processo formalmente regular e não havendo qualquer causa que impeça a aplicação de penalidade (vide item 11.6.2 - Impossibilidade de se aplicar penalidade), a autoridade decidirá pela sua aplicação (vide item 10.1.3.2 - Responsabilidade do indiciado).

²²⁰ Art. 168 da Lei nº 8.112, de 1990. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.

²²¹ Art. 167, § 4º, da Lei nº 8.112, de 1990. Reconhecida pela comissão a inocência do servidor, a autoridade instauradora do processo determinará o seu arquivamento, salvo se flagrantemente contrária à prova dos autos.

O julgamento pela aplicação de penalidade somente ocorrerá quando a autoridade estiver convencida quanto à responsabilidade do indiciado, não remanescendo dúvidas²²².

Somente podem ser aplicadas as penalidades previstas em lei²²³. As penalidades previstas no art. 127 da Lei nº 8.112, de 1990 são: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada²²⁴. O art. 130, § 2º da Lei nº 8.112, de 1990 prevê também a possibilidade de conversão da penalidade de suspensão em multa²²⁵.

Para identificar a penalidade que deve ser aplicada ao indiciado no caso concreto, a autoridade deverá, com base no princípio da proporcionalidade, efetuar o enquadramento da conduta.

11.6.1 Enquadramento da conduta do indiciado

Considerando as provas contidas nos autos, o relatório final e o parecer do órgão jurídico, sendo caso de responsabilização do indiciado, a autoridade julgadora deverá enquadrar a conduta²²⁶ em uma das hipóteses indicadas nos artigos 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112, de 1990, combinados, conforme o caso, com os artigos 129 e 130 da Lei nº 8.112, de 1990.

Ao efetuar o enquadramento da conduta, a autoridade julgadora deve considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem

²²² Parecer AGU GQ-173, de 19 de outubro de 1998, aprovado pelo Presidente da República (não publicado). Ementa: A Administração pode editar o ato punitivo apenas na hipótese em que esteja convencida quanto à responsabilidade administrativa do servidor a quem se imputa a autoria da infração. A dúvida deve resultar em benefício do indiciado.

²²³ Aplicação por analogia do art. 5º, inc. XXXIX da Constituição Federal. Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

²²⁴ Não é possível, portanto, aplicar como pena a remoção forçada do indiciado para outra localidade, pois tal ato configuraria em desvio de finalidade.

²²⁵ Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias (...). § 2º Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa (...).

²²⁶ O enquadramento da conduta também é chamado de tipificação.

para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais²²⁷.

Em outras palavras, a autoridade julgadora deverá, no momento do enquadramento da conduta, aplicar o **princípio da razoabilidade** e da **proporcionalidade**, ou seja, deverá realizar um juízo de ponderação quanto à adequação, necessidade e proporcionalidade da penalidade a ser aplicada em relação à infração cometida e suas circunstâncias.

Na hipótese de a autoridade julgadora entender pelo enquadramento da conduta a um determinado dispositivo ao qual a lei imputa penalidade de demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada, não será possível atenuar a penalidade para suspensão ou advertência²²⁸. Assim, para evitar ocorrência de injustiça ou falta de razoabilidade no caso concreto, a autoridade deverá, anteriormente, verificar as circunstâncias e, em seguida, efetuar o enquadramento da conduta.

Exemplo 1: a autoridade verificou que era caso de enquadramento da conduta do indiciado no art. 132, inc. XIII (transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117), combinado com o art. 117, inc. XV (proceder de forma desidiosa), ambos da Lei nº 8.112, de 1990. Nesse caso, deverá aplicar a penalidade de demissão.

Enquadrando-se a conduta a um determinado dispositivo ao qual a lei imputa penalidade de advertência ou suspensão, a autoridade poderá aplicar uma ou outra, dependendo das circunstâncias atenuantes e agravantes no caso concreto.

Exemplo 2: A autoridade verificou, diante das circunstâncias do caso concreto, que o indiciado atuou com desleixo em relação ao serviço, mas não a ponto de

²²⁷ Art. 128 da Lei nº 8.112, de 1990. Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

²²⁸ Parecer AGU GQ-177 (Parecer vinculante, conforme art. 40 da LC nº 73, de 1993). Ementa: Verificadas a autoria e a infração disciplinar a que a lei comina penalidade de demissão, falece competência à autoridade instauradora do processo para emitir julgamento e atenuar a penalidade, sob pena de nulidade de tal ato (...).

Parecer AGU GQ-183 (Parecer vinculante, conforme art. 40 da LC nº 73, de 1993). Ementa: É compulsória a aplicação da penalidade expulsiva, se caracterizada infração disciplinar antevista no art. 132 da Lei nº 8.112, de 1990.

Comentário: O STJ possui julgados em sentido divergente ao indicado nos Pareceres vinculantes AGU GQ-177 e GQ-183, quanto à aplicação do princípio da proporcionalidade (exemplos: AgRg no MS 19.447/DF, MS 10.950/DF, MS 13.523/DF, MS 10.950/DF).

considerar sua conduta como desidiosa. Neste exemplo, sua conduta será enquadrada no art.116, inc. I, combinado com o art. 129²²⁹, ao qual a Lei nº 8.112, de 1990, imputa, a princípio, a penalidade de advertência, havendo a possibilidade de se aplicar a penalidade de suspensão, se houver justificativa para tanto.

Especificado o enquadramento da conduta no ato de julgamento, deve ser referida a penalidade à qual o indiciado está sujeito (advertência, suspensão ou penas expulsivas).

11.6.1.1 Advertência

A penalidade de advertência consiste na admoestação ao apenado, por escrito, quanto ao cometimento de uma determinada infração, com publicação desse ato em Boletim Interno.

“A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX²³⁰, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave” (art. 129 da Lei nº 8.112, de 1990).

Assim, também se aplica a penalidade de advertência em relação à inobservância dos deveres do servidor, enunciados no art. 116 da Lei nº 8.112, de 1990²³¹.

²²⁹ Art.116. São deveres do servidor: I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo.

²³⁰ Art. 117. Ao servidor é proibido: I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato; II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição; III - recusar fé a documentos públicos; IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço; V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição; VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado; VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político; VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil; XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.

²³¹ Art. 116. São deveres do servidor: I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo; II - ser leal às instituições a que servir; III - observar as normas legais e regulamentares; IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais; V - atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo; b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal; c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública; VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração; VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público; VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição; IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa; X - ser assíduo e pontual ao serviço; XI - tratar com urbanidade as pessoas; XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Ainda que a lei preveja a penalidade de advertência para determinada infração, a penalidade de suspensão poderá ser aplicada se as circunstâncias do caso concreto, a gravidade da conduta e a análise dos antecedentes funcionais assim recomendarem (vide art. 128 da Lei nº 8.112, de 1990).

11.6.1.2 Suspensão

A penalidade de suspensão consiste no afastamento do apenado do exercício de suas funções, com a conseqüente perda remuneratória proporcional aos dias suspensos, que, ademais, não serão computados como de efetivo exercício (exemplo: para contagem de tempo de efetivo exercício para promoção, prioridade em remoção, aposentadoria, etc).

“A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias” (art. 130 da Lei nº 8.112, de 1990)²³².

Incorre em *reincidência* o indiciado que comete nova infração disciplinar igual ou diversa em relação à cometida anteriormente e cujo respectivo registro da pertinente penalidade ainda não tenha sido cancelado²³³.

Conforme expressa dicção legal, a suspensão será aplicada de forma residual, ou seja, quando não incidente a penalidade de advertência ou demissão, podendo ser cominada, portanto, às hipóteses de infrações capituladas no art. 117 incisos XVII e XVIII²³⁴.

²³² Art. 130 (...) § 3º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação.

²³³ Art. 131 da Lei nº 8.112, de 1990. As penalidades de advertência e de suspensão terão seus registros cancelados, após o decurso de 3 (três) e 5 (cinco) anos de efetivo exercício, respectivamente, se o servidor não houver, nesse período, praticado nova infração disciplinar.

Parágrafo único. O cancelamento da penalidade não surtirá efeitos retroativos.

²³⁴ Art. 117. Ao servidor é proibido: (...) XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias; XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho.

No entanto, conforme mencionado anteriormente, a penalidade de suspensão pode ser aplicada também aos casos em que a lei prevê expressamente a penalidade de advertência, a depender das circunstâncias do caso concreto.

A aplicação da penalidade de suspensão pode variar de 1 a 90 dias. A *dosimetria da pena*, quer dizer, a quantidade da pena imposta, dependerá da ponderação entre as circunstâncias do caso concreto, a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais do indiciado.

A autoridade julgadora poderá consultar a chefia imediata do apenado para verificar o período mais oportuno para cumprimento da penalidade da suspensão, de modo a não afetar a regularidade do serviço.

“Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço” (art. 130, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990).

A decisão sobre a conversão da penalidade de suspensão em multa é da autoridade julgadora, contudo, a chefia imediata do acusado pode ser consultada a respeito.

11.6.1.3 Demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada

As penalidades de demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada (chamadas também de *penas capitais* ou *penas expulsivas*), aplicáveis às infrações mais graves, consistem na extinção do vínculo do agente apenado com a Administração Pública.

Tais penalidades serão aplicadas nas hipóteses de cometimento de infração capitulada em um ou mais incisos do art. 132²³⁵, combinados ou não com os incs. IX a XVI do art.117²³⁶ ou com os arts. 133, 138 e 139, todos da Lei nº 8.112, de 1990²³⁷.

Conforme exposto no item 11.6.1 - Enquadramento da conduta do indiciado, uma vez configurada a hipótese de demissão, não é possível desclassificar a conduta para advertência ou suspensão.

“Será cassada a aposentadoria²³⁸ ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão” (art.134 da Lei nº 8.112, de 1990).

No que tange à destituição do cargo em comissão, deve ser diferenciada a situação do *não ocupante de cargo efetivo*, em relação ao *servidor efetivo que também ocupa cargo em comissão*.

“A destituição de cargo em comissão exercido por *não ocupante de cargo efetivo* será aplicada nos casos de infração sujeita às penalidades de suspensão e de demissão” (art. 135 da Lei nº 8.112, de 1990).

²³⁵ Art. 132 da Lei nº 8.1112, de 1990. A demissão será aplicada nos seguintes casos: I - crime contra a administração pública; II - abandono de cargo; III - inassiduidade habitual; IV - improbidade administrativa; V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; VI - insubordinação grave em serviço; VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; XI - corrupção; XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

²³⁶ Art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990. (...) IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro; XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro; XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas; XV - proceder de forma desidiosa; XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

²³⁷ Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotar o procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:

Art. 138. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.

Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses.

As infrações referentes ao abandono de cargo e inassiduidade habitual são apuradas mediante rito sumário, que será tratado no item 18.3.2 - Abandono de cargo e inassiduidade habitual.

²³⁸ Pode ser cassada a aposentadoria concedida a qualquer título, seja por tempo de contribuição, de serviço ou por invalidez.

Constatada a hipótese acima mencionada, a exoneração efetuada nos termos do art. 35 da Lei nº 8.112, de 1990²³⁹ será convertida em destituição de cargo em comissão²⁴⁰.

Referindo-se ainda ao *não ocupante de cargo efetivo*, nas hipóteses de aplicação originária da penalidade de advertência, cujo agravamento culmine na imposição da penalidade de suspensão (vide item 11.6.1.2 - Suspensão), também se aplica a destituição de cargo em comissão.

Em se tratando de *servidor efetivo* que detém cargo em comissão ou função de confiança²⁴¹, a pena de demissão decorrente de processo administrativo disciplinar recairá sobre o cargo efetivo, ainda que a infração tenha sido cometida enquanto ocupante do cargo ou função comissionados.

11.6.1.3.1 Efeitos da pena de demissão

“A demissão ou a destituição de cargo em comissão, nos casos dos incisos IV, VIII, X e XI do art. 132²⁴², implica a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível” (art. 136 da Lei nº 8.112, de 1990).

Havendo a necessidade de se decretar a indisponibilidade dos bens e/ou promover o ressarcimento ao erário, devem ser enviadas cópias dos autos do PAD ou de suas principais peças ao órgão jurídico, para que tais medidas sejam providenciadas.

Com base no disposto no Decreto nº 3.781, de 2 de abril de 2001²⁴³, quando o processo administrativo disciplinar resultar em demissão, cassação de aposentadoria, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada de servidores, por infração aos incisos IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XVI do art. 117²⁴⁴, e incisos I, IV, VIII, IX, X, XI

²³⁹ Art. 35 da Lei nº 8.112, de 1990. A exoneração de cargo em comissão e a dispensa de função de confiança dar-se-á: I - a juízo da autoridade competente; II - a pedido do próprio servidor.

²⁴⁰ Art. 135, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990.

²⁴¹ A diferença entre função de confiança e cargo em comissão é que o primeiro só pode ser exercido por servidores ocupantes de cargo efetivo, enquanto o segundo pode ser exercido por qualquer pessoa.

²⁴² Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: (...) IV - improbidade administrativa; VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; XI - corrupção;

²⁴³ Dispõe sobre a remessa, à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, dos processos administrativos disciplinares que especifica.

²⁴⁴ Art. 117. Ao servidor é proibido: IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; X - participar de gerência ou administração de sociedade

e XII do art. 132²⁴⁵, todos da Lei nº 8.112, de 1990, a autoridade competente encaminhará cópias dos referidos processos à Secretaria da Receita Federal do Brasil, com vistas à instauração do procedimento de fiscalização²⁴⁶.

No caso de procedimento administrativo disciplinar com aplicação de pena de demissão por prática de ato de improbidade, deve ser dado conhecimento da decisão final ao órgão de representação judicial da Advocacia-Geral da União competente (no caso de órgãos e entidades por ela assessorados)²⁴⁷, bem como ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União²⁴⁸.

privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro; XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro; XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas; XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

²⁴⁵ Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: (...) I - crime contra a administração pública; IV - improbidade administrativa; VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; XI - corrupção; XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

²⁴⁶ Art. 1º do Decreto nº 3.781, de 2001. A autoridade que instaurar inquéritos administrativos disciplinares que resultarem na demissão, cassação de aposentadoria, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada de servidores, por infração aos incisos IX, X, XI, XII, XIII, XIV e XVI do art. 117, e incisos I, IV, VIII, IX, X, XI e XII do art. 132, todos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, encaminhará os referidos processos à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, para fins de extração de cópias das peças de interesse fiscal com vistas à instauração do procedimento de fiscalização, em autos apartados, e posterior devolução do processo disciplinar à origem, no prazo de trinta dias contados do seu recebimento.

Comentário: Embora o artigo se refira ao envio do processo original, na prática, os órgãos costumam mandar a cópia.

²⁴⁷ Referências: Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública. Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Ato Regimental da PGU de nº 7, de 11 outubro de 2007. Art.8º Compete especialmente: (...) III - Ao Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa: a) atuar perante os Tribunais Superiores nas demandas que tenham por objeto questão afeta à probidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio imobiliário, mobiliário, histórico e paisagístico da União ou a ser incorporado;

Vide Portaria PGU nº 15, de 25 de setembro de 2008, publicada no Boletim de Serviço de 26 de setembro de 2008.

²⁴⁸ Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

“A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI²⁴⁹, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos” (art. 137 da Lei nº 8.112, de 1990).

“Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI²⁵⁰ (art.137, parágrafo único da Lei nº 8.112, de 1990).

“São inelegíveis para qualquer cargo os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário” (art.1º, inc. I, alínea “o” da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990).

11.6.2 Impossibilidade de se aplicar penalidade

Embora esteja provada, em processo regular, a responsabilidade do indiciado quanto ao cometimento da infração disciplinar, não há possibilidade de se aplicar penalidade quando:

- a) a penalidade se encontrar prescrita (vide Capítulo 12 - Prescrição);
- b) houver decisão judicial impedindo a aplicação da penalidade no processo administrativo disciplinar;
- c) for o caso de aplicação de penalidade de advertência ou suspensão ao servidor que já se encontra aposentado;
- d) o acusado deixa de ser servidor público antes de se aplicar a penalidade²⁵¹.

²⁴⁹ Art. 117. Ao servidor é proibido: IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro.

²⁵⁰ Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: I - crime contra a administração pública; IV - improbidade administrativa; VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; XI – corrupção.

²⁵¹ Essa situação ocorre, por exemplo, quando o servidor pede exoneração do cargo antes da instauração do PAD, considerando que, uma vez instaurado, aquele só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada (art. 172 da Lei nº 8.112, de 1990).

Nesses casos, a autoridade fará consignar sua decisão em despacho e haverá registro do processo administrativo disciplinar nos assentamentos funcionais do indiciado²⁵².

Em determinadas hipóteses, não é possível efetivar na prática a aplicação de penalidade, contudo, o ato de julgamento poderá consignar a aplicação de penalidade com seus efeitos suspensos. Exemplo: Em caso de demissão de servidor já demitido em outro PAD, o ato de julgamento pode indicar que seus efeitos ficam suspensos, somente se restabelecendo em caso de invalidade ou sobrestamento de demissão anteriormente aplicada.

Na hipótese de decisão judicial não transitada em julgado impedindo a aplicação da penalidade, pode-se consignar no ato de julgamento que esta fique suspensa, condicionada ao trânsito em julgado na esfera judicial.

Em se tratando de servidor processado que tenha tomado posse em outro cargo inacumulável, antes de se aplicar a penalidade, o PAD será encaminhado ao órgão no qual o servidor tomar posse, para que a autoridade competente do referido órgão proceda ao julgamento.

11.6.3 Portaria de aplicação de penalidade

Normalmente, o processo administrativo disciplinar, após a elaboração do relatório final e entrega à autoridade instauradora, é instruído com pareceres técnicos e jurídicos, conforme o caso, despachos das autoridades, seguindo a linha hierárquica, sobrevindo, em seguida, o ato de julgamento (em geral, exarado em despacho).

Em se tratando de aplicação de penalidade, é necessária ainda a publicação da portaria.

É recomendável que a portaria de aplicação de penalidade, ato que dá publicidade ao julgamento, contenha²⁵³:

- a) nome da autoridade julgadora;

²⁵² Quanto à penalidade prescrita, vide item 12.3 - Prescrição e anotação do fato nos assentamentos funcionais do servidor.

²⁵³ Art. 128 (...) Parágrafo único. O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar.

b) dispositivos legais que indicam a competência da autoridade para a prática do ato;

c) dispositivos legais que fundamentam a decisão;

d) identificação do parecer jurídico (se houver);

e) identificação do processo administrativo disciplinar;

f) resolução pela aplicação de determinada penalidade;

g) nome do indiciado, cargo e matrícula funcional;

h) indicação da infração disciplinar cometida;

i) indicação de restrição ao retorno ao serviço público, se for o caso;

j) assinatura da autoridade competente.

Na Administração Pública Federal, as penalidades de demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou de função comissionada devem ser veiculadas em portarias publicadas no Diário Oficial da União.

As penalidades de advertência e suspensão devem ser veiculadas por portaria publicada em Boletim Interno.

É recomendável que seja juntado aos autos do PAD documento comprovando a publicação do ato punitivo.

Os efeitos do julgamento, normalmente, são imediatos à publicação da portaria. Exemplo: considera-se a data da demissão como sendo a data da publicação da portaria.

11.7 Declaração de nulidade total ou parcial do processo administrativo disciplinar e refazimento dos trabalhos

“Verificada a ocorrência de vício insanável, a autoridade que determinou a instauração do processo ou outra de hierarquia superior declarará a sua nulidade, total ou parcial²⁵⁴, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração de novo processo” (art. 169 da Lei nº 8.112, de 1990).

Conforme exposto no item 10.4, “a comissão processante dissolve-se com o termo de encerramento dos trabalhos e remessa dos autos à autoridade instauradora”.

²⁵⁴ Vide Capítulo 13 - Nulidades.

Portanto, se a autoridade competente declarar a nulidade total ou parcial do processo, deverá designar nova comissão processante para refazer a apuração²⁵⁵.

Os autos do processo totalmente anulado seguirão juntamente com o recém instaurado, servindo como peça informativa.

Os atos anteriores praticados no processo administrativo disciplinar nulo poderão ser aproveitados, a depender de deliberação da nova comissão processante, desde que sobre eles não tenha incidido causa de nulidade, e respeitando-se, obviamente, o princípio do contraditório e a ampla defesa.

Ao se declarar a nulidade parcial do processo, deverá ser indicado o ato ou a data em que se observou a nulidade, devendo ser refeita a apuração a partir de então.

Independentemente de a nulidade ser total ou parcial, a nova comissão processante designada poderá ser constituída com os mesmos ou outros membros em relação à comissão anterior, cabendo à autoridade julgadora avaliar, no caso concreto, o grau de imparcialidade dos membros para conduzir o processo.

11.8 Conversão do julgamento em diligência

A autoridade julgadora poderá converter o julgamento em diligência, declarando a insuficiência da apuração e designando nova comissão processante para complementá-la, caso não esteja convicta quanto ao julgamento a ser adotado e vislumbre a necessidade de produção de alguma prova importante não constante dos autos.

A autoridade julgadora poderá desmembrar o processo, caso haja necessidade de aprofundamento das investigações em relação a determinado fato, convertendo o julgamento em diligência em relação a este e prosseguir com o julgamento em relação a outros.

A nova comissão processante designada poderá complementar a apuração com a produção de outras provas que entender pertinentes, bem como refazer ou ratificar atos instrutórios já realizados.

²⁵⁵ Caso não tenha sido anulada a portaria instauradora, o processo poderá ser restituído à mesma comissão anteriormente designada, não tendo vencido o prazo de conclusão dos trabalhos.

Outra possibilidade de conversão do julgamento em diligência ocorre quando a autoridade discorda do entendimento da comissão processante quanto à absolvição sumária do acusado (vide item 7.1 - Possibilidade de não haver indicição).

Em qualquer hipótese, seja quando a apuração é insuficiente, seja quando a autoridade discorda da absolvição sumária, pode ser necessário que a nova comissão processante designada realize demais atos processuais indispensáveis à defesa do acusado, como interrogatório, indicição, concessão de prazo para apresentação de nova defesa escrita, etc²⁵⁶. Será sempre necessária a apresentação de novo relatório final, ainda que o entendimento da comissão processante após a produção da prova seja o mesmo da anterior.

Assim como observado na hipótese de nulidade total ou parcial do processo administrativo disciplinar, a nova comissão processante designada poderá ser constituída com os mesmos ou outros membros em relação à comissão processante anterior, cabendo à autoridade julgadora avaliar, no caso concreto, o grau de imparcialidade daqueles para conduzir o processo.

O julgamento também poderá ser convertido em diligência, caso seja necessário algum esclarecimento adicional sobre qualquer fato ou circunstância suscitado no processo e considerado imprescindível à convicção da autoridade para a sua decisão, mas que não importem em produção de prova.

Nesse caso, não será necessária a designação de nova comissão processante, podendo a própria autoridade (ou sua assessoria) buscar informações acessórias que não se constituem em prova, servindo apenas para firmar seu juízo quanto ao resultado do processo. As informações recebidas não poderão alterar o enquadramento da conduta ou majorar as circunstâncias agravantes, haja vista que todas as provas consideradas no processo devem ter sido submetidas ao crivo do contraditório.

11.9 Providências decorrentes do julgamento

²⁵⁶ Vide item 6.1 - Momento de realização do interrogatório e item 7.3 - Surgimento de fatos novos após a indicição.

Após prolação do resultado do processo, devem ser efetivadas as providências decorrentes do julgamento.

Necessário que seja procedido o registro nos assentamentos funcionais do servidor processado.

O resultado do processo ou quaisquer outras informações relevantes deverão ser comunicados:

a) ao servidor processado, mediante ciência nos autos ou notificação pessoal²⁵⁷;

b) ao chefe do servidor processado;

c) ao respectivo órgão de recursos humanos/gestão de pessoas;

d) aos demais órgãos pertinentes: Advocacia-Geral da União, Ministério Público, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, se for o caso.

O ato de julgamento poderá, ademais, dar encaminhamento a quaisquer medidas suscitadas no relatório da comissão processante, nas manifestações prévias ao julgamento ou pela própria autoridade julgadora para aprimoramento do serviço ou para evitar que ocorram situações como as verificadas no processo (vide item 10.1.5 - Proposta de medidas para melhorias da gestão administrativa).

11.9.1 Registro nos assentamentos funcionais

O resultado do processo deve ser registrado nos assentamentos funcionais do servidor processado.

“As penalidades de advertência e de suspensão terão seus registros cancelados, após o decurso de 3 (três) e 5 (cinco) anos de efetivo exercício, respectivamente, se o servidor não houver, nesse período, praticado nova infração disciplinar” (art. 131 da Lei nº 8.112, de 1990). “O cancelamento da penalidade não surtirá efeitos retroativos” (Parágrafo único).

²⁵⁷ (...) 6. A falta de intimação pessoal do acusado acerca do resultado do julgamento e da decisão impugnada não tem o poder de nulificar os processos administrativos disciplinares (MS 8.496/DF, Rel. Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Terceira Seção, julgado em 10/11/2004, DJ 24/11/2004, p. 225).

O cancelamento do registro não significa que este será definitivamente eliminado, mas apenas que não pode ser considerado em outro processo administrativo disciplinar para efeitos de maus antecedentes ou reincidência.

11.9.2 Encaminhamentos necessários quanto ao resultado do julgamento

A autoridade deverá comunicar o resultado do julgamento do processo administrativo disciplinar aos órgãos inicialmente informados da sua abertura (vide item 2.5 - Comunicações iniciais necessárias).

Quando a infração estiver capitulada como crime, será necessário encaminhar cópia do processo administrativo disciplinar ao Ministério Público, para instauração da ação penal²⁵⁸.

Em se tratando de cassação de aposentadoria ou quando o processo administrativo disciplinar envolver qualquer questão relacionada às competências do TCU²⁵⁹, cópia do processo deverá ser encaminhado àquele Órgão.

Na hipótese de aplicação de pena de demissão, pode ser necessário o encaminhamento de documentação pertinente ou cópia dos autos à Advocacia-Geral da União, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público, à Secretaria da Receita Federal do Brasil e ao Tribunal Superior Eleitoral (vide o item 11.6.1.3.1 - Efeitos da pena de demissão).

²⁵⁸ Referência: art.171 da Lei nº 8.112, de 1990

²⁵⁹ Art. 71 da Constituição Federal. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Verificando-se a ocorrência de prejuízo ao erário (ainda que não aplicada qualquer penalidade ao servidor processado), deve ser encaminhada cópia dos autos ou documentação pertinente ao órgão de representação judicial da Advocacia-Geral da União, com atribuição para atuação no caso, para providências quanto ao ressarcimento devido.

Conforme o caso, a depender do objeto e do resultado do processo administrativo disciplinar, pode ser necessária a instauração da Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992²⁶⁰.

É recomendável que as cópias dos ofícios de encaminhamento expedidos pela autoridade julgadora sejam juntadas aos autos originais do processo administrativo disciplinar.

²⁶⁰ Lei nº 8.443, de 1992, dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

CAPÍTULO 12 - PRESCRIÇÃO

A prescrição no processo de investigação funcional consiste na perda, pela Administração, do poder-dever de aplicar penalidade, por não ter agido em determinado prazo, previsto em lei.

O prazo prescricional dependerá da penalidade a ser aplicada, conforme disposto no art. 142 da Lei nº 8.112, de 1990, que assim prevê:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

- I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;
- II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;
- III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

12.1 Regras para contagem do prazo prescricional

Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento. Os prazos fixados em anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês (aplica-se o disposto no art. 66, §§ 2º e 3º da Lei 9.784, de 1999).

A prescrição pode ocorrer em duas oportunidades:

- a) antes da instauração do PAD;
- b) após instauração do PAD (ou seja, no interstício entre sua instauração e a publicação do ato punitivo).

12.1.1 Ocorrência da prescrição antes da instauração do processo

“O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido”²⁶¹ (art. 142, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990).

²⁶¹ O Parecer AGU GQ-55, de 13 de janeiro de 1995, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 02/02/1995, p.1398, interpreta esse

Contando-se o prazo a partir da data em que o fato se tornou conhecido, a Administração disporá de 5 anos, 2 anos ou 180 dias para instaurar o processo administrativo disciplinar, conforme se trate de apuração de irregularidade à qual se imputa, em tese²⁶², penalidade de demissão, suspensão ou advertência, respectivamente.

Exemplo: Em se tratando de fato que se tornou conhecido em 14/1/2009, o PAD poderá ser instaurado até a data de 14/1/2014 (5 anos), se a irregularidade for punível com demissão, até a data de 14/1/2011 (2 anos), se a irregularidade for punível com suspensão, e até a data de 13/7/2009 (180 dias), se punível com advertência.

A data de instauração do processo corresponde à data de publicação da portaria instauradora²⁶³.

Somente a instauração do processo contraditório válido (PAD ou sindicância contraditória) tem o condão de interromper o prazo prescricional. Desse modo, processo nulo²⁶⁴ ou a instauração de sindicância investigativa²⁶⁵, auditorias ou verificações preliminares não interrompem o curso do prazo prescricional.

12.1.2 Ocorrência da prescrição após a instauração do processo

dispositivo da seguinte forma: “19. A inércia da Administração somente é suscetível de se configurar em tendo conhecimento da falta disciplinar a autoridade administrativa competente para instaurar processo”.

Comentário: Há divergência na jurisprudência do STJ quanto ao tema. Ora entendendo-se que o prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva da Administração começa a fluir com a ciência da autoridade competente para instauração do procedimento administrativo disciplinar (MS 13933/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, julgado em 25/08/2010, DJe 11/02/2011); ora indicando-se que “o termo inicial da prescrição punitiva estatal começa a fluir na exata data do conhecimento da irregularidade, praticada pelo servidor, por alguma autoridade do serviço público e não, necessariamente, pela autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar (MS 20162/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, julgado em 12/02/2014, DJe 24/02/2014).

²⁶² Diz-se que se aplica determinado prazo em tese, porque não se pode afirmar, ao início do processo, especificamente, qual seria a penalidade a ser cominada e seu correspondente prazo prescricional.

²⁶³ Julgado do STJ: (...) 4. (...) nos termos do arts. 142, § 3º, e 151 da Lei 8.112/90, é a publicação do ato de instauração do processo administrativo disciplinar que interrompe o prazo prescricional, e não a lavratura do ato que formaliza a sua instauração (MS 18.047/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 26/03/2014, DJe 01/04/2014).

²⁶⁴ Se a anulação do processo foi parcial, não atingindo a portaria instauradora, persiste a interrupção do prazo prescricional pelo citado ato.

²⁶⁵ Julgado do STJ: A sindicância que interrompe o fluxo prescricional é aquela realizada como meio sumário de apuração de faltas e aplicação de penalidades outras que não a demissão, e não o procedimento meramente apuratório e esclarecedor de fatos, desprovido do contraditório e da ampla defesa e que não dispensa a posterior instauração do processo administrativo (RMS 10316/SP, Rel. Ministro Vicente Leal, Sexta Turma, julgado em 11/04/2000, DJ 22/05/2000, p. 142).

O curso do prazo prescricional fica *interrompido* (ou seja, não flui) desde a instauração do processo até o tempo definido em lei para sua conclusão ou até a decisão final proferida por autoridade competente, o que ocorrer primeiro²⁶⁶.

O prazo definido em lei para conclusão do processo²⁶⁷ será de:

- a) 140 dias, em se tratando de processo administrativo disciplinar;
- b) 80 dias, quando se tratar de sindicância contraditória;
- c) 50 dias, tratando-se de processo administrativo disciplinar de rito sumário.

A interrupção cessa e o prazo prescricional volta a correr novamente e por inteiro, decorridos os prazos acima referenciados, em relação a cada procedimento específico.

A interrupção do prazo prescricional só ocorre uma vez, ainda que sejam efetuadas sucessivas prorrogações de prazo para conclusão do processo ou reconduções da comissão processante²⁶⁸.

Dessa forma, para se verificar a ocorrência de prescrição, após a instauração do processo, basta somar à data da publicação da portaria instauradora o prazo concedido em lei para sua conclusão e o prazo prescricional referente à penalidade aplicável.

Em síntese: prazo prescricional = data da publicação da portaria instauradora + prazo concedido em lei para sua conclusão + prazo referente à penalidade aplicável.

²⁶⁶ Art. 142, § 3º, da Lei nº 8.112, de 1990. A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

Parecer AGU GQ-159, de 3 de agosto de 1998, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 12/08/1998, p.4. Ementa: A fim de obstar a perpetuação do poder de o Estado infligir penalidade ao servidor que tenha praticado infração disciplinar, presume-se que a apuração e a “decisão final”, esta capaz de fazer cessar a interrupção do prazo prescricional proveniente da instauração do processo, tenham se verificado nos períodos a que aludem os arts. 152 e 167 da Lei n. 8.112, de 1990, findos os quais termina a interrupção e recomeça a contagem de novo prazo.

²⁶⁷ Os prazos para conclusão dos respectivos processos constam: do art. 145, parágrafo único (sindicância contraditória, 30 dias prorrogáveis por mais 30); art. 152 (processo administrativo disciplinar, 60 dias prorrogáveis por mais 60) e do art. 133, § 7º (processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário, 30 dias prorrogáveis por mais 15), somados aos respectivos prazos para efetuar julgamento, indicados no art. 167 (20 dias, PAD e sindicância contraditória) e no art. 133, §4º (5 dias, em se tratando de procedimento de rito sumário), todos da Lei nº 8.112, de 1990.

²⁶⁸ Parecer AGU GQ-144, de 9 de março de 1998 aprovado pelo Presidente da República (não publicado). Ementa: A designação de nova comissão de inquérito para prosseguir na apuração de irregularidade objeto do processo disciplinar inicial não interrompe, de novo, o curso do prazo prescricional, dado que a interrupção aludida no § 3º do art. 142 da Lei nº 8.112, de 1990, no tocante ao mesmo fato, ocorre uma só vez. A “decisão final” que, a teor do § 3º do mesmo art. 142, faz cessar a interrupção do transcurso do prazo de prescrição é pertinente ao processo disciplinar inicial válido, não repercutindo, como causa extintiva da ação disciplinar, aquela adotada em apuratório posterior, relativo à mesma irregularidade (...).

Exemplo 1: sindicância contraditória instaurada em 2/1/2013, cuja penalidade é de advertência. Somando-se a essa data 80 dias (prazo legal para conclusão da sindicância contraditória) e 180 dias (prazo prescricional de advertência), tem-se que a prescrição ocorrerá em 19/9/2013.

Exemplo 2: processo administrativo disciplinar instaurado em 6/3/2014, cuja penalidade é de demissão. Somando-se a essa data 140 dias (prazo legal para conclusão do PAD), obtém-se a data de 24/7/2014, à qual, somando-se 5 anos (prazo prescricional de demissão), tem-se que a prescrição ocorrerá em 24/7/2019.

12.2 Infração disciplinar configurada também como crime

“Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime”²⁶⁹ (art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990).

Nessa hipótese, a *forma de contagem* do prazo prescricional no processo administrativo disciplinar não se altera (vide item 12.1 - Regras para contagem do prazo prescricional), havendo interferência apenas quanto ao prazo de prescrição.

Os prazos de prescrição da lei penal aplicáveis às infrações disciplinares capituladas também como crime podem corresponder àqueles previstos no art. 109 do Código Penal²⁷⁰ (chamada de *pena em abstrato*), ou ao indicado na sentença condenatória transitada em julgado (chamada de *pena em concreto*), se houver.

²⁶⁹ Parecer AGU GQ-164, de 27 de agosto de 1998, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 28/09/1998, p.21. (...) 46. Na hipótese em que a irregularidade administrativa estiver prevista, da mesma forma, como crime, caberá ao administrador o dever de invocar a prescrição a que se refere o art. 109 do Código Penal, abstraindo-se do disposto no art. 142 da Lei nº 8.112, por determinação do seu § 2º, relativamente aos fatos ocorridos na vigência deste diploma legal ou da Lei nº 1.711, de 1952 (...).

Enunciado CGU-PR nº 05, de 19 de outubro de 2011, publicado no DOU de 24/10/2011, Seção I pág. 06. Prescrição Disciplinar. Crime. Persecução Penal. *Para aplicação de prazo prescricional, nos moldes do § 2º do art. 142 da lei 8.112/90, não é necessário o início da persecução penal.*

Comentário: Há divergência no STJ quanto à necessidade ou não de recebimento da denúncia pelo juiz criminal para aplicação do prazo previsto na lei penal ao processo administrativo disciplinar.

²⁷⁰ Art. 109 do Código Penal. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (...).

12.3 Prescrição e anotação do fato nos assentamentos funcionais do servidor

“Extinta a punibilidade pela prescrição, a autoridade julgadora determinará o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor” (art. 170 da Lei nº 8.112, de 1990)²⁷¹.

12.4 Aspectos importantes

Alguns aspectos importantes, referentes à prescrição no processo administrativo disciplinar, devem ser observados, a saber:

a) a prescrição é de ordem pública, devendo ser observada pela autoridade julgadora, ainda que não suscitada na defesa²⁷²;

b) a comissão processante deverá examinar no relatório final a eventual responsabilidade do indiciado e as demais circunstâncias do caso concreto, mesmo que entenda pela ocorrência de prescrição, considerando que a autoridade julgadora poderá discordar desse entendimento;

c) em caso de processo referente à apuração de mais de uma irregularidade, o prazo prescricional será independente em relação a cada uma delas;

d) a autoridade julgadora que der causa à prescrição de que trata o art. 142, § 2º²⁷³, pode ser responsabilizada civil, penal ou administrativamente²⁷⁴;

²⁷¹ Julgado do STF: Constitucional e Administrativo. Poder disciplinar. Prescrição. Anotação de fatos desabonadores nos assentamentos funcionais. Declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 170 da Lei nº 8.112/90. Violação do princípio da presunção de inocência. Segurança concedida (...). (MS 23262, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 23/04/2014, Acórdão Eletrônico DJe-213, divulgado em 29-10-2014, publicado em 30-10-2014).

Comentário: O STF, por maioria, entendeu pela inconstitucionalidade incidental do art. 170 da Lei nº 8.112, de 1990. Contudo, essa decisão não tem repercussão geral, de forma que, por ora, o citado dispositivo de lei continua válido, devendo a Administração promover o exigido registro do fato ainda que a penalidade esteja prescrita.

²⁷² Referência: art. 112 da Lei nº 8.112, de 1990. Art. 112. A prescrição é de ordem pública, não podendo ser relevada pela administração.

²⁷³ Art. 142, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990. Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

²⁷⁴ Referência: art. 169, §2º, da Lei nº 8.112, de 1990.

e) a paralisação do processo administrativo disciplinar, em razão de decisão judicial, *suspende* o curso do prazo de prescrição, durante o período de sobrestamento do processo²⁷⁵.

Obs.: Nessa hipótese, o tempo decorrido entre a instauração do processo e sua paralisação será computado na contagem do prazo prescricional, quando este voltar a correr.

f) a comissão processante deve velar pelo célere desenvolvimento do processo administrativo disciplinar para evitar a incidência da prescrição.

²⁷⁵ Julgado do STJ: (...) 2. O Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que “o deferimento de provimento judicial liminar que determina a autoridade administrativa que se abstenha de concluir procedimento administrativo disciplinar suspende o curso do prazo prescricional da pretensão punitiva administrativa (MS 13385/DF, rel. Ministro Felix Fischer, DJe 24/6/2009)”. (EDcl no MS 13.116/DF, Rel. Ministro Moura Ribeiro, Terceira Seção, julgado em 14/05/2014, DJe 22/05/2014).

CAPÍTULO 13 - NULIDADES

No processo administrativo disciplinar, em atendimento ao **princípio da instrumentalidade das formas**²⁷⁶ e do **formalismo moderado**²⁷⁷, só se decreta nulidade em caso de vício insanável e quando comprovado efetivo prejuízo para a defesa do acusado, não se admitindo a sua presunção²⁷⁸.

Vício insanável²⁷⁹ é aquele que não é passível de convalidação.

Em razão do **princípio da autotutela**, a Administração tem o poder-dever de rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, ainda que a questão não tenha sido suscitada pelo acusado. Assim, a comissão processante pode reconhecer nulidade, bem como a autoridade instauradora, julgadora e as que atuarem no processo por via hierárquica (com ou sem os opinativos dos órgãos de assessoramento à decisão - corregedorias e consultorias jurídicas), de ofício ou por provocação do acusado.

Durante o desenvolvimento do processo, caso a comissão processante verifique que determinado ato padece de nulidade, poderá deliberar por refazê-lo, evitando-se assim que sejam produzidos demais atos que possam, porventura, vir a ser anulados. Poderá também desconsiderá-lo, caso não seja de fundamental importância para a decisão no processo.

A nulidade de um ato não implica necessariamente nulidade daqueles produzidos em sequência no processo. Há que se analisar se os atos seguintes sofreram reflexos do ato nulo²⁸⁰, ou se houve prejuízo ao princípio da ampla defesa e do contraditório.

²⁷⁶ Pelo princípio da instrumentalidade das formas, deve prevalecer a finalidade e o conteúdo do ato em detrimento à sua forma.

²⁷⁷ O princípio do formalismo moderado significa que a formalidade dos atos é exigida apenas quando seu descumprimento implicar prejuízo à defesa do acusado ou à verdade dos fatos.

²⁷⁸ Parecer AGU-GQ 177, de 30 de outubro de 1998, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 07/12/1998, p.1. Ementa: (...) O cerceamento de defesa é um fato e, em decorrência, quem o alega deve demonstrar o efetivo dano sofrido no exercício do direito de defender-se, não se admitindo sua presunção.

²⁷⁹ Art. 169 da Lei nº 8.112, de 1990. Verificada a ocorrência de vício insanável, a autoridade que determinou a instauração do processo ou outra de hierarquia superior declarará a sua nulidade, total ou parcial, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração de novo processo.

²⁸⁰ Exemplo: no caso de termo de indicição elaborado com base em prova nula, o ato processual deverá ser repetido, existindo outras provas que comprovem que o servidor praticou a irregularidade funcional.

De forma semelhante, a nulidade de um determinado ato de prova pode causar ou não nulidade de todo o processo. É preciso verificar se a prova nula foi relevante para a apuração e para o resultado do processo.

A prova nula que não influenciar na apuração dos fatos, na defesa do acusado, ou no resultado do processo, não acarretará a nulidade deste último.

A nulidade de sindicância investigativa ou de procedimentos preliminares ao PAD também não implica nulidade deste²⁸¹.

A nulidade de um PAD não impede necessariamente a abertura de um novo processo para investigar os mesmos fatos, sendo possível, inclusive, o aproveitamento de atos praticados no anterior, desde que não eivados de nulidade²⁸².

²⁸¹ Parecer AGU GQ-37, de 31 de outubro de 1994, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 18/11/1994, vol.2, p.397. Ementa: (...) A legalidade do processo disciplinar independe da validade da investigação, efetuada através da sindicância de que adveio aquele apuratório.

²⁸² Julgado do STF: (...) Inexiste, em nosso sistema jurídico, dispositivo legal que tenha por inviável a punição de infração disciplinar se a sua apuração somente se tornou possível após o sucessivo fracasso de quatro comissões de inquérito em concluir o seu trabalho no prazo de lei. Também não comprometeu o processo o fato de nele haverem sido convalidados atos de importância secundária praticados em processo anterior, renovando-se os essenciais, como a citação, a inquirição das testemunhas, o indiciamento, o interrogatório, a defesa e o relatório; nem a circunstância de haver o acusado, à falta de constituição de advogado para o mister, sido defendido por servidores do mesmo órgão (art. 164, § 2º, da Lei nº 8.112/90). (MS 22755, Relator(a): Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 12/03/1998, DJ 03-04-1998)

CAPÍTULO 14 - RECURSOS E REVISÃO DO PAD

Não há previsão de instância recursal específica no processo administrativo disciplinar para reformar ou anular o julgamento. Contudo, é admitida a interposição do *pedido de reconsideração* e do *recurso hierárquico* (chamados genericamente de recursos), em decorrência do “direito de petição” do servidor público (artigos 104²⁸³ a 115 da Lei nº 8.112, de 1990), aplicável ao processo administrativo disciplinar²⁸⁴.

“O prazo para interposição de pedido de reconsideração ou de recurso é de 30 (trinta) dias, a contar da publicação ou da ciência, pelo interessado, da decisão recorrida”²⁸⁵ (art. 108 da Lei nº 8.112, de 1990).

O julgamento pode ser alterado também por meio da *revisão do processo administrativo disciplinar*, que consiste em novo processo (não possui natureza jurídica de recurso), demandando-se, para sua instauração, requisitos específicos previstos nos arts. 174 e seguintes da Lei nº 8.112, de 1990.

14.1 Pedido de reconsideração e recurso hierárquico

O pedido de reconsideração consiste em requerimento do servidor processado, dirigido à autoridade julgadora, visando à reforma ou à anulação do julgamento do PAD, não podendo ser renovado.

“O requerimento será dirigido à autoridade competente para decidi-lo e encaminhado por intermédio daquela a que estiver imediatamente subordinado o requerente” (art. 105 da Lei nº 8.112, de 1990).

²⁸³ Art. 104 da Lei nº 8.112, de 1990. É assegurado ao servidor o direito de requerer aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou interesse legítimo.

²⁸⁴ Julgado do STJ: (...) 1. O processo administrativo disciplinar comporta pedido de reconsideração dirigido à autoridade que praticou o ato administrativo, bem como recurso dirigido ao seu superior hierárquico, nos termos da Lei nº 8.112/1990 (MS 15.131/DF, Rel. Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 09/06/2010, DJe 22/06/2010).

²⁸⁵ Parecer nº GQ-38, de 7 de novembro de 1994, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 23/11/1994, vol.2, p. 409. Ementa: A publicação de ato decisório de que possa resultar pedido de reconsideração ou interposição de recurso, em boletim de serviço, ou de pessoal, na forma do art. 108 da Lei nº 8.112, de 1990, gera presunção de conhecimento que admite prova em contrário. O pedido de reconsideração, ou o recurso, apresentado após o decurso do prazo fixado no aludido art. 108, deve ser recebido pela autoridade competente, se plausível a ilação de que o servidor desconhecia a publicação (em boletim de serviço ou de pessoal) do ato passível de impugnação, por motivo imputado à Administração.

O pedido de reconsideração deve apresentar argumentos novos, não analisados no transcurso do processo administrativo disciplinar, ou que, analisados, demonstrem ter sido equivocadamente considerados, com afronta a disposições legais e normativas, ou a princípios de direito.

Caso não seja recebido ou seja improvido o pedido de reconsideração²⁸⁶, o servidor processado poderá interpor recurso para reexame do caso pela autoridade hierarquicamente superior àquela que proferiu o julgamento do PAD²⁸⁷.

Nessa hipótese, o requerente poderá, também, solicitar que o pedido de reconsideração não recebido ou improvido tenha efeito de recurso, para fins de exame pela autoridade superior.

Em se tratando de interposição de *recurso hierárquico*, não é imperativo que o servidor processado apresente novos argumentos, não apreciados no PAD.

No recurso hierárquico, poderão ser alegadas questões sobre a regularidade do processo ou sobre o próprio mérito do julgamento, visando ao reexame da matéria para a reforma e/ou anulação total ou parcial da decisão anteriormente exarada, conforme o caso²⁸⁸.

“O recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa” (art. 57 da Lei nº 9.784, de 1999).

Caso o julgamento do PAD ocorra em última instância administrativa do órgão, não caberá recurso hierárquico. Na hipótese de delegação de competência,

²⁸⁶ Recebimento do recurso significa que estão presentes os requisitos para sua interposição, sendo possível a apreciação das suas razões de mérito. Provimento ou deferimento do recurso quer dizer que suas razões de mérito foram apreciadas e acolhidas.

²⁸⁷ Art. 107 da Lei nº 8.112, de 1990. Caberá recurso:

I - do indeferimento do pedido de reconsideração;

II - das decisões sobre os recursos sucessivamente interpostos.

§1º O recurso será dirigido à autoridade imediatamente superior à que tiver expedido o ato ou proferido a decisão, e, sucessivamente, em escala ascendente, às demais autoridades.

§2º O recurso será encaminhado por intermédio da autoridade a que estiver imediatamente subordinado o requerente.

Art. 56 da Lei nº 9.784, de 1999. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

²⁸⁸ Art. 56 da Lei nº 9.784, de 1999. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

concedida pelo Decreto nº 3.035, de 1999, para julgamento do PAD, a última instância de julgamento corresponderá à respectiva autoridade delegada²⁸⁹. Exemplo: se o PAD foi julgado por Ministro de Estado, por conta de competência delegada pelo Decreto nº 3035, de 1999, não caberá recurso hierárquico para o Presidente da República, podendo ser interposto, contudo, pedido de reconsideração para o Ministro que exarou a decisão.

A decisão da autoridade quanto ao pedido de reconsideração ou recurso hierárquico deverá ser fundamentada.

“Em caso de provimento do pedido de reconsideração ou do recurso, os efeitos da decisão retroagirão à data do ato impugnado” (art. 109, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990), ou seja, serão restabelecidos todos os direitos do servidor atingidos pela punição aplicada.

Os recursos e o pedido de revisão serão recebidos apenas com efeito devolutivo²⁹⁰, podendo ser aplicada a penalidade imediatamente após o julgamento do processo, salvo se a autoridade competente lhes conceder, excepcionalmente, efeito suspensivo²⁹¹.

14.2 Revisão do processo administrativo disciplinar

“O processo disciplinar poderá ser revisto, a qualquer tempo²⁹², a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a

²⁸⁹ Pelo ato de delegação, a atribuição de julgamento do PAD é transferida, em última instância, para a autoridade delegada.

²⁹⁰ É chamado de efeito devolutivo a característica do recurso de provocar a reapreciação da matéria recorrida.

²⁹¹ Art. 109 da Lei nº 8.112, de 1990. O recurso poderá ser recebido com efeito suspensivo, a juízo da autoridade competente.

Julgados do STJ: (...) 2. Recursos administrativos e pedido de reconsideração administrativo, em regra, são recebidos apenas no efeito devolutivo (MS 14.335/DF, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 28/03/2012, DJe 18/04/2012).

(...) 4. É regular a aplicação da penalidade disciplinar nos casos de não atribuição de efeito suspensivo a recurso administrativo [Precedentes]. (RMS 35.325/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/02/2013, DJe 07/03/2013).

²⁹² Parecer AGU GM-26, de 7 de agosto de 2001, aprovado pelo Presidente da República (não publicado). Ementa: I – (...) A revisão pode realmente efetivar-se a qualquer tempo, uma vez dependente da superveniência (que foge à competência do interessado) de fato novo, ou de circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada (...).

II - A penalidade imposta no PAD resultou de inadequada apuração e valoração dos fatos. Mas está sujeita à revisão pela superveniência de fato novo a demonstrar a inocência do servidor.

inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada” (art. 174 da Lei nº 8.112, de 1990)²⁹³.

O requerente do processo revisional deverá demonstrar um dos seguintes aspectos, não bastando a mera alegação de injustiça da pena aplicada²⁹⁴:

a) o surgimento de outras provas não consideradas no processo administrativo disciplinar;

b) a existência de fatos ou circunstâncias não apreciados no processo administrativo disciplinar, capazes de alterar seu resultado²⁹⁵.

“O requerimento de revisão do processo será dirigido ao Ministro de Estado ou autoridade equivalente, que, se autorizar a revisão, encaminhará o pedido ao dirigente do órgão ou entidade onde se originou o processo disciplinar” (art. 177 da Lei nº 8.112, de 1990).

O pedido de revisão do processo se diferencia das espécies de recursos por se tratar de processo autônomo (apenso ao processo originário)²⁹⁶, no qual haverá a necessidade de constituição de nova comissão processante²⁹⁷, preferencialmente com outros membros que não os da comissão processante anterior.

A comissão processante poderá produzir novas provas²⁹⁸ e/ou reapreciar as que se encontrem nos autos.

III - A revisão está sujeita ao prazo prescricional de cinco anos (art. 1º, Dec. 20.910). O prazo começa a correr da data em que o interessado teve conhecimento do fato novo, mas interrompe-se com a apresentação do pedido de revisão (art. 4º, par. único, Dec. 20.910) na repartição pública.

IV - A prescrição não corre durante a demora da Administração no exame do pedido (art. 4º, Dec. 20.910) (...).

²⁹³ Art. 174, § 1º Em caso de falecimento, ausência ou desaparecimento do servidor, qualquer pessoa da família poderá requerer a revisão do processo.

§ 2º No caso de incapacidade mental do servidor, a revisão será requerida pelo respectivo curador.

²⁹⁴ Art. 175 da Lei nº 8.112, de 1990. No processo revisional, o ônus da prova cabe ao requerente.

Art. 176. A simples alegação de injustiça da penalidade não constitui fundamento para a revisão, que requer elementos novos, ainda não apreciados no processo originário.

²⁹⁵ Parecer AGU GQ-133, de 21 de outubro de 1997, aprovado pelo Presidente da República (não publicado). Ementa: Revisão de Processo Administrativo Disciplinar para anular ato demissório. A revisão do processo administrativo disciplinar tem, como pressuposto, a adução de fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada (cf. o art. 174, da Lei nº 8.112/90). Imprestável sob todos os aspectos processo de revisão que se baseia, tão somente, em pareceres antinômicos, sem o exame de elementos novos, ainda não apurados no processo originário. Devolução dos processos à origem para os fins de ser instaurado novo processo revisional.

²⁹⁶ Art. 178 da Lei nº 8.112, de 1990. A revisão correrá em apenso ao processo originário.

²⁹⁷ Art. 177, parágrafo único. Deferida a petição, a autoridade competente providenciará a constituição de comissão, na forma do art. 149.

²⁹⁸ Art. 178, parágrafo único. Na petição inicial, o requerente pedirá dia e hora para a produção de provas e inquirição das testemunhas que arrolar.

“Aplicam-se aos trabalhos da comissão revisora, no que couber, as normas e procedimentos próprios da comissão do processo disciplinar” (art. 180 da Lei nº 8.112, de 1990)²⁹⁹.

“O julgamento caberá à autoridade que aplicou a penalidade, nos termos do art. 141” (art. 181 da Lei nº 8.112, de 1990)³⁰⁰.

Contudo, na revisão de processo administrativo disciplinar, a dúvida favorece a manutenção do ato punitivo³⁰¹.

Na hipótese de a revisão ser julgada procedente, tornando sem efeito a penalidade aplicada, serão restabelecidos os direitos do servidor que haviam sido perdidos com a aplicação da pena³⁰².

Exemplo 1: se a penalidade de demissão for revisada pela sua anulação, com reintegração do servidor processado, serão restabelecidos o tempo de serviço, remuneração com eventuais promoções em virtude de antiguidade, inclusive valores que deveriam ter sido auferidos se permanecesse no serviço público³⁰³, etc.

²⁹⁹ Exemplo: o art. 179 da Lei nº 8.112, de 1990 indica que a comissão revisora terá 60 (sessenta) dias para a conclusão dos trabalhos.

³⁰⁰ Parágrafo único. O prazo para julgamento será de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, no curso do qual a autoridade julgadora poderá determinar diligências.

³⁰¹ Referência: Formulação do Dasp nº 70.

³⁰² Art. 182 da Lei nº 8.112, de 1990. Julgada procedente a revisão, será declarada sem efeito a penalidade aplicada, restabelecendo-se todos os direitos do servidor, exceto em relação à destituição do cargo em comissão, que será convertida em exoneração.

Parecer AGU GQ-28, de 17 de agosto de 1994, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 01/09/1994, vol.2, p.277. Ementa: Pedido de Revisão de Processo Administrativo Disciplinar para anular decreto demissório. Decisão deferitória do pedido. Comissão Revisora. Fato novo. Acatamento do Parecer CJ nº 227/93-MJ. Elididos completamente os pressupostos fáticos e jurídicos do ato demissório, e provada a inobservância por parte da Comissão de Inquérito dos princípios do contraditório e da ampla defesa em face do ordenamento jurídico vigente, impõe-se a nulidade do Processo Administrativo Disciplinar nº1/80/SR-SP, com a consequente reintegração do ex-Delegado Federal punido, restabelecendo-se todos os seus direitos, atingidos pelo referido ato.

Parecer AGU GQ-154, de 9 de junho de 1998, aprovado pelo Presidente da República (não publicado). Ementa: Revisão de processo administrativo disciplinar. Procedência. O instituto da revisão tem, como um dos seus pressupostos, a alegação da inadequação da penalidade aplicada (art. 174, da Lei nº 8.112/90). Os relatórios conclusivos das Comissões Processante e Revisora foram favoráveis à reintegração do ex-servidor ao serviço público, podendo, portanto, a autoridade julgadora, se lhe convier, isentá-lo de responsabilidade, declarando sem efeito a penalidade que lhe foi cominada, restabelecendo-se todos os seus direitos.

³⁰³ Nesse caso, o servidor processado só poderá reclamar os créditos a que tem direito em 5 anos, contados, retroativamente, da interposição do pedido revisional, nos termos do art. 110, inc. I da Lei nº 8.112, de 1990. (Art. 110 da Lei nº 8.112, de 1990. O direito de requerer prescreve: I - 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).

Exemplo 2: se a penalidade de suspensão for anulada no processo revisional, o servidor processado fará jus à remuneração e direitos referentes aos dias em que esteve suspenso.

14.3 Aspectos importantes

Alguns aspectos importantes, concernentes aos recursos e à revisão do processo administrativo disciplinar, devem ser observados:

a) as autoridades poderão colher opinativo do órgão jurídico de assessoramento quanto ao recebimento/deferimento ou não dos recursos ou pedido de revisão do PAD;

b) em razão do **princípio da fungibilidade dos recursos**³⁰⁴, o requerimento do servidor processado pode ser recebido pela autoridade como pedido de reconsideração, recurso hierárquico ou revisão do PAD, conforme a natureza do pedido e a presença dos requisitos para sua interposição, independentemente da denominação constante na peça apresentada;

c) por conta do **princípio do *non reformatio in pejus***³⁰⁵, a decisão da autoridade quanto ao pedido de reconsideração, recurso hierárquico ou revisão do processo³⁰⁶ não poderá agravar a situação do servidor, decidida anteriormente³⁰⁷; e

d) esgotados os recursos, ou ainda que estes não tenham sido interpostos, caberá, sempre, manejo de ação judicial por parte do servidor.

³⁰⁴ Pelo princípio da fungibilidade dos recursos, pode ser aceito um recurso por outro, se presentes os requisitos legais.

³⁰⁵ O princípio do *non reformatio in pejus* informa que a decisão do recurso não poderá agravar a situação do recorrente.

³⁰⁶ Art. 182, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento de penalidade.

³⁰⁷ Não se aplica ao PAD o parágrafo único do art. 64 da Lei 9.784, de 1999. Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

CAPÍTULO 15 - INCIDENTE DE SANIDADE MENTAL

Anexo - Modelos

86. Requerimento da comissão processante de instauração do incidente de sanidade mental

87. Solicitação da autoridade competente de perícia médica ao órgão de serviço de saúde

88. Intimação do acusado/procurador informando a instauração de incidente de sanidade mental

“Quando houver dúvida sobre a sanidade mental do acusado, a comissão proporá à autoridade competente que ele seja submetido a exame por junta médica oficial, da qual participe pelo menos um médico psiquiatra” (art. 160 da Lei nº 8.112, de 1990).

O procedimento incidente de sanidade mental será processado em autos apartados e o processo administrativo disciplinar ficará sobrestado.

A dúvida sobre a higidez mental do acusado pode ser suscitada por ele próprio ou pela comissão processante, contudo, em qualquer caso, esta última é que deliberará, diante dos elementos presentes nos autos, se há justificativa plausível para instauração do incidente³⁰⁸.

Caso a comissão processante entenda pela instauração do incidente de sanidade mental, deverá oficial à autoridade instauradora, com envio dos documentos pertinentes e quesitos à perícia, requerendo que o acusado seja submetido à junta médica oficial, da qual participe pelo menos um médico psiquiatra.

A autoridade instauradora decidirá motivadamente a respeito. Caso defira o requerimento da comissão processante, solicitará ao órgão responsável³⁰⁹ a designação de junta médica oficial.

³⁰⁸ Por se tratar de prova pericial, o incidente de insanidade mental só deve ser a instaurado se for imprescindível à formação da convicção da comissão processante (vide item 5.4 - Prova pericial e assistência técnica).

³⁰⁹ Art. 230 da Lei nº 8.112, de 1990. A assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família compreende assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, terá como diretriz básica o implemento de ações preventivas voltadas para a promoção da saúde e será prestada pelo Sistema Único de Saúde - SUS, diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado o servidor, ou mediante convênio ou contrato, ou ainda na forma de auxílio, mediante ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde, na forma estabelecida em regulamento.

§ 1º Nas hipóteses previstas nesta Lei em que seja exigida perícia, avaliação ou inspeção médica, na ausência de médico ou junta médica oficial, para a sua realização o órgão ou entidade celebrará, preferencialmente, convênio com unidades de atendimento do sistema público de saúde, entidades sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública, ou com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

A comissão processante deverá intimar o acusado/procurador informando a abertura do incidente, para conhecimento dos quesitos e para que ele, caso queira, apresente os seus.

O procedimento incidente de sanidade mental será apenso ao processo principal, após a expedição do laudo pericial³¹⁰.

Com base no laudo pericial, a comissão processante deliberará pela continuidade ou não do PAD³¹¹.

Caso o laudo psiquiátrico revele que o acusado padecia de doença mental ao tempo do cometimento da suposta infração, não lhe poderá ser imputada penalidade disciplinar³¹².

Se o laudo pericial indicar a superveniência da doença mental do acusado (ou seja, após o cometimento da suposta infração) que o impossibilite de acompanhar o processo, a comissão processante poderá deliberar pela suspensão do processo³¹³ até o restabelecimento das faculdades mentais do acusado. Não há previsão legal de suspensão do prazo prescricional.

Não havendo possibilidade de restabelecimento da sanidade mental do acusado, a comissão processante, ao elaborar o relatório final, poderá propor à autoridade julgadora o envio de cópia dos autos do procedimento incidente ao serviço médico do

§ 2º Na impossibilidade, devidamente justificada, da aplicação do disposto no parágrafo anterior, o órgão ou entidade promoverá a contratação da prestação de serviços por pessoa jurídica, que constituirá junta médica especificamente para esses fins, indicando os nomes e especialidades dos seus integrantes, com a comprovação de suas habilitações e de que não estejam respondendo a processo disciplinar junto à entidade fiscalizadora da profissão.

³¹⁰ Referência: art. 160, parágrafo único da Lei nº 8.112, de 1990.

³¹¹ As considerações postas no item 5.4 - Prova pericial e assistência técnica se aplicam à perícia realizada no procedimento de sanidade mental, no que não conflitante.

³¹² Aplicação, por analogia, do art. 26 do Código Penal. É isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.

³¹³ Aplicação, por analogia, do art. 152 do Código de Processo Penal. Se se verificar que a doença mental sobreveio à infração o processo continuará suspenso até que o acusado se restabeleça, observado o § 2º do art. 149. (...)

§ 2º O processo retomará o seu curso, desde que se restabeleça o acusado, ficando-lhe assegurada a faculdade de reinquirir as testemunhas que houverem prestado depoimento sem a sua presença.

Art. 149. Quando houver dúvida sobre a integridade mental do acusado, o juiz ordenará, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, do defensor, do curador, do ascendente, descendente, irmão ou cônjuge do acusado, seja este submetido a exame médico-legal. (...) § 2º O juiz nomeará curador ao acusado, quando determinar o exame, ficando suspenso o processo, se já iniciada a ação penal, salvo quanto às diligências que possam ser prejudicadas pelo adiamento.

órgão, para que sejam tomadas as medidas necessárias à concessão de licença médica ou aposentadoria por invalidez, se for o caso.

CAPÍTULO 16 - AFASTAMENTO PREVENTIVO

Anexo - Modelos

89. Requerimento da comissão processante de afastamento preventivo do acusado

90. Portaria de afastamento preventivo

91. Intimação do acusado informando afastamento preventivo

92. Comunicação ao chefe imediato do acusado acerca do afastamento preventivo

“Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade, a autoridade instauradora do processo disciplinar poderá determinar o seu afastamento do exercício do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração” (art. 147 da Lei nº 8.112, de 1990).

O afastamento preventivo do exercício do cargo consiste em medida de caráter excepcional, que visa preservar a lisura do processo, quando há risco de o servidor processado influir na apuração dos fatos, caso permaneça exercendo suas atividades na repartição (exemplos: coação ou influência de testemunhas ou perito, destruição de provas, acesso indevido a banco de dados ou sistemas informatizados, possibilidade de continuar praticando irregularidades, etc).

A referida medida pode ser solicitada pela comissão processante ou determinada, de ofício, pela autoridade instauradora, a qualquer tempo³¹⁴, até mesmo antes de o acusado ser notificado para acompanhar o processo. Não se admite pedido de afastamento preventivo pelo próprio acusado, tendo em vista o objetivo da medida.

O afastamento preventivo deve ser publicado em portaria interna e se dará pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, prorrogável por igual prazo³¹⁵, sem prejuízo da remuneração e vantagens³¹⁶. Cessados os motivos que determinaram o afastamento preventivo, a medida pode ser revogada pela autoridade, ainda que não tenha expirado o prazo inicialmente determinado.

³¹⁴ Formulação do Dasp nº 39. Suspensão preventiva. A suspensão preventiva pode ser ordenada em qualquer fase do inquérito administrativo.

³¹⁵ Art. 147, parágrafo único da Lei nº 8.112, de 1990. O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo.

³¹⁶ Formulação do Dasp nº 52. Suspensão preventiva. Durante o período de suspensão preventiva, o funcionário perceberá vencimentos e vantagens.

A depender do caso concreto, pode ser necessário novo pedido de afastamento preventivo, desde que haja justificativa para tanto.

Além de publicado em portaria interna, é necessário que o servidor e a respectiva chefia sejam comunicados da medida. O acusado deve ser alertado sobre sua obrigação de informar qualquer alteração de endereço e que deverá se manter à disposição da comissão processante para eventuais intimações no processo.

CAPÍTULO 17 - INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

“O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições” (art. 121 da Lei nº 8.112, de 1990).

O **princípio da independência das instâncias** significa que “as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si” (art. 125 da Lei nº 8.112, de 1990).

Desse princípio decorre que:

a) o servidor poderá responder civil, penal e administrativamente pelo mesmo fato;

b) a instauração e eventual aplicação de penalidade no processo administrativo disciplinar independe do trânsito em julgado das ações cível e penal³¹⁷;

c) a imputação de responsabilidade ou absolvição do servidor no processo judicial (penal ou cível) não vincula, necessariamente, o julgamento do processo administrativo disciplinar.

Exceção ao princípio da independência das instâncias ocorre na hipótese de absolvição do servidor na ação penal ao fundamento de inexistência do fato ou negativa de autoria³¹⁸.

“A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros” (art. 122 da Lei nº 8.112, de 1990).

Não deve ser efetuada a cobrança coercitiva de valor referente à reparação de dano ou ressarcimento ao erário no bojo do processo administrativo disciplinar (embora o Relatório Final/Julgamento possa identificar o servidor responsável e quantificar o

³¹⁷ Julgado do STJ: É firme o entendimento desta Corte Superior de Justiça que as esferas administrativa e penal são independentes entre si, de maneira que o reconhecimento da falta disciplinar, que também constitui crime, prescinde do trânsito em julgado da condenação criminal. (RMS 20.702/GO, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 19/11/2009, DJe 15/12/2009).

³¹⁸ Art. 123 da Lei nº 8.112, de 1990. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Art. 935 do Código Civil. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

prejuízo, vide itens 10.1.3.2 - Responsabilidade do indiciado, 11.6.1.3.1 - Efeitos da pena de demissão e 11.9 - Providências decorrentes do julgamento)³¹⁹.

Contudo, a Administração poderá se utilizar das informações contidas no processo administrativo disciplinar para efetuar a cobrança do valor devido mediante ação judicial ou, havendo autorização legal para tanto, por meio de processo administrativo, assegurada ampla defesa e contraditório ao servidor.

“Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública” (art. 126-A da Lei nº 8.112, de 1990).

³¹⁹ Art. 122, §1º, da Lei nº 8.112, de 1990. A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

§ 3º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

CAPÍTULO 18 - OUTROS PROCEDIMENTOS CORRELATOS

18.1 Sindicância contraditória

A sindicância contraditória (também chamada de acusatória, ou punitiva, ou apenas de sindicância) é uma espécie de procedimento que visa a apuração de irregularidades cuja penalidade aplicável seja de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias³²⁰.

Considerando que a Lei nº 8.112, de 1990, não indicou um rito procedimental específico para a sindicância contraditória, deve ser adotado o mesmo do processo administrativo disciplinar.

“O prazo para conclusão da sindicância não excederá 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior” (art. 145, parágrafo único da Lei nº 8.112, de 1990)³²¹.

A comissão de sindicância contraditória deve ser composta por dois ou mais servidores estáveis³²².

Caso a comissão processante verifique, em qualquer fase do processo, a possibilidade de aplicação de penalidade mais grave que a suspensão superior a 30 (trinta) dias, deverá elaborar relatório preliminar sugerindo a conversão da sindicância contraditória em PAD e remetê-lo à autoridade instauradora³²³.

Decidindo a autoridade pela conversão da sindicância contraditória em PAD, este será instaurado por meio de nova portaria, com designação de outros ou dos mesmos membros, com vistas à continuidade da apuração.

³²⁰ Art. 146 da Lei nº 8.112, de 1990. Sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, será obrigatória a instauração de processo disciplinar. Comentário: O processo administrativo disciplinar pode ser instaurado para apurar qualquer irregularidade, de maior ou menor gravidade.

³²¹ Adota-se, para a sindicância contraditória as mesmas regras para prorrogação do prazo (vide item 1.1.3.1 - Prorrogação de prazo para conclusão dos trabalhos e recondução da comissão processante).

³²² Vide Portaria da Corregedoria-Geral da Advocacia da União nº 128, de 23 de março de 2011 e art. 12 da Portaria da Controladoria-Geral da União nº 335, de 30 de maio de 2006.

³²³ Art. 145 da Lei nº 8.112, de 1990. Da sindicância poderá resultar: I - arquivamento do processo; II - aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias; III - instauração de processo disciplinar.

Considerando que na sindicância contraditória há obediência ao princípio da ampla defesa e do contraditório, as provas inicialmente produzidas podem ser aproveitadas no processo administrativo disciplinar³²⁴.

“Na hipótese de o relatório da sindicância concluir que a infração está capitulada como ilícito penal, a autoridade competente encaminhará cópia dos autos ao Ministério Público, independentemente da imediata instauração do processo disciplinar” (art.154, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990).

18.2 Sindicância investigativa

Anexo - Modelo

93. Portaria instauradora de sindicância investigativa

A sindicância investigativa (também chamada de sindicância inquisitorial ou preparatória) deve ser instaurada quando a autoridade tem notícia de irregularidade, mas, não é possível identificar, de plano, o servidor que responderá ao processo (autoria) e/ou não estão presentes elementos suficientes quanto à ocorrência do fato (materialidade).

A sindicância investigativa constitui-se em verificação prévia³²⁵, com o objetivo de coletar elementos indiciários quanto à materialidade e/ou autoria de suposta irregularidade, de forma a subsidiar a decisão da autoridade pela instauração de processo administrativo disciplinar (ou sindicância contraditória) ou arquivamento dos autos.

Em razão da característica inquisitorial³²⁶ da sindicância investigativa:

³²⁴ Art. 154 da Lei nº 8.112, de 1990. Os autos da sindicância integram o processo disciplinar, como peça informativa da instrução.

Comentário: Entenda-se a expressão “peça informativa”, nesse contexto, como instrumento válido a produzir provas que farão parte do processo principal.

³²⁵ No âmbito dos órgãos do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005), se aplica a Portaria nº 335, de 30 de maio de 2006:

Art. 4º Para os fins desta Portaria, ficam estabelecidas as seguintes definições: (...)

II - sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa;

³²⁶ Relativo a inquérito, investigação.

a) não será aplicável o princípio contraditório e da ampla defesa³²⁷ (não havendo notificação prévia, termo de indicição, prazo para apresentação de defesa e demais fases ou atos consecutivos do referido princípio);

b) ela poderá ser sigilosa (não havendo necessidade de publicação de portaria instauradora); e

c) não é obrigatória sua abertura previamente ao procedimento disciplinar³²⁸.

A sindicância investigativa não está prevista na Lei 8.112, de 1990, não havendo, portanto, um rito específico para esse procedimento.

A autoridade instauradora poderá designar, por portaria, um ou mais servidores para proceder aos trabalhos apuratórios na sindicância investigativa³²⁹.

A comissão ou o sindicante buscarão elementos indiciários, de forma semelhante à instrução do PAD (com oitiva de testemunhas, perícia, diligências, etc.), utilizando como norte o rito e os prazos previstos para o processo administrativo disciplinar, no que for aplicável, ou seja, tendo por consideração a natureza de procedimento não contraditório da sindicância investigativa.

Ao final dos trabalhos apuratórios, deverá ser apresentado relatório final à autoridade instauradora, sugerindo:

a) a instauração de processo administrativo disciplinar ou sindicância contraditória; ou

b) o arquivamento dos autos.

Em caso de instauração de processo administrativo disciplinar, os autos da sindicância investigativa servirão como peça informativa.

³²⁷ Julgado do STJ: 1. Não há que se declarar a nulidade do processo administrativo se este transcorreu de forma esmerada, tendo sido instaurado inquérito administrativo através da publicação de Portaria destinada a esse fim, apurando-se as denúncias por meio de sindicância investigatória.

2. A sindicância constitui fase inicial de apuração, oportunidade em que apenas se perquire sobre a verossimilhança das imputações, não se fazendo necessária, nesse momento, a apresentação de defesa. Precedentes. (RMS 37.971/AM, Rel. Ministro OG Fernandes, Segunda Turma, julgado em 20/05/2014, DJe 26/05/2014)

³²⁸ Parecer AGU GM-01, de 15 de março de 2000, vinculante para os órgãos da Administração Federal, nos termos do art.40 da LC nº 73, de 1993, publicado no DOU de 20/04/2000, p.10. Ementa: (...) A averiguação de transgressões disciplinares é compulsória e, dependendo de sua gravidade, pode ser efetuada por intermédio de processo disciplinar sem a realização prévia de sindicância.

³²⁹ Vide Portaria nº 128 da Corregedoria-Geral da Advocacia da União, de 23 de março de 2011 e o art. 12 da Portaria CGU-PR nº 335, de 30 de maio de 2006.

No relatório final poderão ser apresentadas propostas de medidas para melhorias da gestão do órgão e de encaminhamentos a outros órgãos (de forma semelhante ao indicado nos itens 10.1.5 - Proposta de medidas para melhorias da gestão administrativa e 10.1.6 - Proposta de encaminhamentos).

A *sindicância patrimonial* é uma espécie de sindicância investigativa, constituindo-se em um procedimento de caráter sigiloso e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal, à vista da verificação de incompatibilidade patrimonial com seus recursos e disponibilidades (art. 4º, inc. V, da Portaria CGU-PR nº 335, de 30 de maio de 2006)³³⁰.

18.3 Procedimento de rito sumário

Para a apuração das irregularidades concernentes à acumulação ilegal de cargos, abandono de cargo e inassiduidade habitual, deve ser adotado o procedimento administrativo disciplinar de rito sumário³³¹.

O procedimento sob o rito sumário se desenvolverá nas seguintes fases: instauração; instrução sumária (que compreende indicição, defesa e relatório) e julgamento³³².

A *instauração* do processo administrativo disciplinar de rito sumário ocorre com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e deve indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração³³³.

A portaria instauradora do procedimento de rito sumário deve:

a) designar dois servidores estáveis para compor a comissão processante, com indicação de seu presidente, informando os respectivos cargos, órgãos de lotação e matrícula funcional;

b) identificar que está sendo instaurado processo administrativo disciplinar de rito sumário;

³³⁰ Vide Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013; Portaria da Controladoria-Geral da União nº 335, de 30 de maio de 2006; Portaria Interministerial MP/CGU-PR nº 298, de 6 de setembro de 2007.

³³¹ Referências: arts. 133 e 140 da Lei nº 8.112, de 1990.

³³² Referência: art. 133 da Lei nº 8.112, de 1990 e incisos.

³³³ Referência: art. 133, inc. I da Lei nº 8.112, de 1990.

c) determinar o prazo de duração dos trabalhos da comissão processante, que não excederá 30 (trinta) dias³³⁴;

d) delimitar o objeto da apuração, referindo-se à infração disciplinar a ser investigada (qual seja: acumulação ilegal de cargos, abandono de cargo ou inassiduidade habitual);

e) mencionar o nome e matrícula do servidor processado (autoria); e

f) descrever a transgressão objeto da apuração (materialidade).

Na *instrução sumária*, estando os autos suficientemente instruídos, se for o caso (vide item 7.2 - Hipótese de indicição), a comissão processante lavrará termo de indicição em até três dias após a publicação do ato que a constituiu³³⁵.

Em obediência ao princípio da ampla defesa e do contraditório, a comissão processante, se entender necessário, deverá produzir provas³³⁶ para esclarecer os fatos, mesmo em se tratando de procedimento de rito sumário³³⁷.

Após a fase de instrução, a comissão processante deliberará pela indicição ou não do acusado³³⁸.

Na hipótese de indicição, a comissão processante “promoverá a citação pessoal do servidor indiciado, ou por intermédio de sua chefia imediata, para, no prazo de cinco dias, apresentar defesa escrita, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição, observado o disposto nos arts. 163 e 164”³³⁹ (art. 133, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990).

³³⁴ Art. 133, § 7º, da Lei n 8.112, de 1990. O prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não excederá trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem (vide item 1.1.3.1 - Prorrogação de prazo para conclusão dos trabalhos e recondução da comissão processante).

³³⁵ Referência: art. 133, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990.

³³⁶ Vide Capítulo 5 - Coleta de prova (instrução processual).

³³⁷ Julgado do STJ: (...) II - (...). *In casu*, o indeferimento do pleito de produção de provas baseou-se, exclusivamente, no fato de que o processo administrativo submetido ao procedimento sumário, só possibilitaria ao acusado apresentar a defesa por escrito e dentro do prazo estabelecido por lei, não lhe sendo facultado requerer outros meios de prova, em patente ofensa à ampla defesa.

III - A intenção do legislador - ao estabelecer o procedimento sumário para a apuração de abandono de cargo e de inassiduidade habitual - foi no sentido de agilizar a averiguação das referidas transgressões, com o aperfeiçoamento do serviço público. Entretanto, não se pode olvidar das garantias constitucionalmente previstas (MS 7.464/DF, Rel. Ministro Gilson Dipp, Terceira Seção, julgado em 12/03/2003, DJ 31/03/2003, p. 144).

³³⁸ Vide Capítulo 7 - Fase de indicição.

³³⁹ Art. 163 da Lei nº 8.112, de 1990. Achando-se o indiciado em lugar incerto e não sabido, será citado por edital, publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação na localidade do último domicílio conhecido, para apresentar defesa.

Apresentada a defesa ou na hipótese de a comissão processante entender pela absolvição sumária do acusado (ou seja, se não houver indicição), será elaborado relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor³⁴⁰, resumindo as peças principais dos autos, com indicação do dispositivo legal referente à infração cometida (se for o caso), com a remessa do processo, posteriormente, à autoridade instauradora, para julgamento³⁴¹.

“No prazo de cinco dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3º do art. 167”³⁴² (art. 133, § 4º, da Lei nº 8.112, de 1990).

As regras concernentes ao processo administrativo disciplinar aplicam-se subsidiariamente ao procedimento de rito sumário³⁴³.

Havendo necessidade de ressarcimento ao erário ou outras providências decorrentes do julgamento, vide o item 11.9.2 - Encaminhamentos necessários quanto ao resultado do julgamento.

18.3.1 Acumulação ilegal de cargos

Anexo - Modelos

94. Termo de opção - acumulação ilegal de cargos

95. Portaria instauradora - acumulação ilegal de cargos

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo, o prazo para defesa será de 15 (quinze) dias a partir da última publicação do edital.

Art. 164. Considerar-se-á revel o indiciado que, regularmente citado, não apresentar defesa no prazo legal. § 1º A revelia será declarada, por termo, nos autos do processo e devolverá o prazo para a defesa.

§ 2º Para defender o indiciado revel, a autoridade instauradora do processo designará um servidor como defensor dativo, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

³⁴⁰ A comissão só poderá deliberar pela responsabilidade do indiciado se houve a fase de indicição e foi concedida oportunidade de defesa.

³⁴¹ Referência: art. 133, § 3º, da Lei nº 8.112, de 1990.

³⁴² Art. 167, §3º da Lei nº 8.112, de 1990. Se a penalidade prevista for a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento caberá às autoridades de que trata o inciso I do art. 141. (Vide Capítulo 11- Julgamento).

³⁴³ Referência: art.133, §8º da Lei nº 8.112, de 1990.

A vedação à acumulação ilegal de cargos está prevista no art. 37, inc. XVI, da Constituição Federal³⁴⁴ e nos artigos 118 a 120 da Lei nº 8.112, de 1990³⁴⁵.

Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade competente para instaurar o PAD notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência³⁴⁶.

Caso o servidor apresente opção por um dos cargos e providencie sua exoneração do outro, comprovando documentalmente tal ato, em tempo hábil, não haverá irregularidade a demandar a abertura de processo administrativo disciplinar. A *contrario sensu*, se o servidor não efetuar a opção por um dos cargos no prazo definido, deve ser instaurado o procedimento administrativo disciplinar sob o rito sumário.

Na portaria instauradora do PAD referente à apuração de acumulação ilegal de cargos, a menção à materialidade da conduta consistirá na descrição dos cargos, empregos ou funções públicas em situação de acumulação ilegal, dos órgãos ou entidades

³⁴⁴ Art. 37 da Constituição Federal. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

³⁴⁵ Art. 118 da Lei nº 8.112, de 1990. Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

§1º A proibição de acumular estende-se a cargos, empregos e funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.

§2º A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários.

§3º Considera-se acumulação proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade.

Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto no caso previsto no parágrafo único do art. 9º, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer empresas ou entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica

Art. 120. O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos.

³⁴⁶ Referência: art. 133 *caput*, da Lei nº 8.112, de 1990.

de vinculação, das datas de ingresso, do horário de trabalho e do correspondente regime jurídico³⁴⁷.

“A opção do servidor por um dos cargos, até o último dia de prazo para defesa, configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo” (art. 133, § 5º, da Lei nº 8.112, de 1990).

“Apresentada a defesa, a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, opinará sobre a licitude da acumulação em exame, indicará o respectivo dispositivo legal e remeterá o processo à autoridade instauradora, para julgamento” (art.133, § 3º, da Lei nº 8.112, de 1990).

Comprovada a acumulação ilegal e provada a má-fé, será aplicável a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal. Após o julgamento do processo, os órgãos aos quais o servidor está vinculado devem ser comunicados da medida³⁴⁸.

18.3.2 Abandono de cargo e inassiduidade habitual

Anexo - Modelos
96. Portaria instauradora - abandono de cargo
97. Portaria instauradora - inassiduidade habitual

Na apuração de abandono de cargo³⁴⁹ e da inassiduidade habitual³⁵⁰, será adotado o procedimento sumário descrito no item 18.3 - Procedimento de rito sumário (vide art. 140 da Lei nº 8.112, de 1990).

Em relação às sobreditas infrações disciplinares, a portaria instauradora indicará, quanto à materialidade³⁵¹:

³⁴⁷ Referência: art. 133, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990.

³⁴⁸ Referência: art. 133, § 6º, da Lei nº 8.112, de 1990.

³⁴⁹ Art. 138. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.

³⁵⁰ Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses.

³⁵¹ Referência: art. 140, inc. I, da Lei nº 8.112, de 1990.

a) na hipótese de abandono de cargo, o período preciso de ausência intencional do servidor ao serviço superior a trinta dias; e

b) no caso de inassiduidade habitual, a indicação dos dias de falta ao serviço sem causa justificada, por período igual ou superior a sessenta dias interpoladamente, durante o período de doze meses.

Outra particularidade a ser destacada é que, no caso da infração de abandono de cargo, a comissão processante opinará em relatório sobre a intencionalidade da ausência ao serviço³⁵².

A intencionalidade da ausência ao serviço³⁵³ se configura não apenas quando o servidor deseja conscientemente praticar a conduta, mas, também, quando os elementos constantes dos autos apontam para a incúria com o serviço público.

³⁵² Referência: art. 140, inc. II, da Lei nº 8.112, de 1990.

³⁵³ A intencionalidade da ausência é chamada também de *animus abandonandi*.