

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC**

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ

PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ESTATUTO
DOS FUNCIONÁRIOS CIVIS DO ESTADO DO PARANÁ À LUZ DA
LEI N. 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999 E DA LEI N. 8.112, DE
11 DE DEZEMBRO DE 1990**

MARILEI APARECIDA MOCELIN

Itajaí (SC), maio de 2005

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC**

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – CPCJ

PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – PMCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ESTATUTO
DOS FUNCIONÁRIOS CIVIS DO ESTADO DO PARANÁ À LUZ DA
LEI N. 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999 E DA LEI N. 8.112, DE
11 DE DEZEMBRO DE 1990**

MARILEI APARECIDA MOCELIN

Dissertação submetida à Universidade do
Vale do Itajaí – UNIVALI – como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre em
Ciência Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Co-orientador: Prof. Msc. José Everton da Silva

Itajaí (SC), maio de 2005

Meus Agradecimentos:

A Deus, por ter sido um amigo fiel em todas
as horas;

Ao professor Paulo Márcio da Cruz, por ter
acreditado no meu potencial como
pesquisadora científica;

Aos professores Adelângela Steudel,
Aparecido Godoi Bueno, Kátia Lopes
Mariano e Luís Antonio Rigailo, por terem
contribuído com suas idéias, bem como
sugestão e/ou empréstimo de obras para a
consecução do presente trabalho;

Ao professor Mauro Bitencourt dos Santos,
pela correção da logicidade do texto
dissertativo;

À acadêmica Kátia Regina Bernardes, pelo
fichamento dos textos estudados;

Ao professor Clóvis Demarchi, pela

sucessiva correção da metodologia do
presente trabalho;

Ao professor Flávio Madalosso Vieira, pela
correção de português do escrito;

Ao professor Danillo Leal Belmonte, pela
confecção dos eslaides para a apresentação
perante a banca examinadora;

Aos meus colegas, pelo companheirismo e
afeto que me dedicaram;

A todo o corpo docente do CPCJ, agradeço
por meio do professor Moacyr Motta da
Silva, como exemplo de dignidade e
humildade científica, traduzindo-se pela
generosidade na partilha do conhecimento;

Ao pessoal da Secretaria do CPCJ,
agradeço por meio da secretária geral
Jaqueline Moretti Quintero, pela paciência,
carinho e atenção com que sempre me
trataram;

Ao meu orientador, Luiz Henrique Urquhart
Cademartori, e ao meu co-orientador, José
Everton da Silva, pelo incentivo à pesquisa
científica e pelas valorosas contribuições a
este trabalho.

Este trabalho dedico:

À minha querida mãe, Zeli, por compreender os momentos que me furtei à sua doce companhia;

Ao meu querido pai, Eugênio, pelo amor a mim devotado e pela saudade de sua ausência;

Ao meu falecido esposo, Isaac, anjo bom que Deus pôs em minha vida e que me incentivou para o caminho da Ciência Jurídica;

À minha irmã, Valéria, uma segunda mãe, e ao meu cunhado, Ademir, pelo apoio moral durante esta jornada;

Aos meus sobrinhos, Fernando, Gislaine e Rodrigo, e às minhas afilhadas, Gabrielle e Ariellen, com votos de que também tenham o gosto direcionado para o trabalho científico, futuramente.

As mudanças são necessárias ao aprimoramento do ser humano, porém devem ser feitas com critérios de responsabilidade, pois, direta ou indiretamente, afetam os direitos e interesses do nosso próximo.

[Marilei Aparecida Mocelin]

PÁGINA DE APROVAÇÃO

A presente Dissertação de conclusão de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, elaborada pela mestranda **Marilei Aparecida Mocelin**, sob o título **O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS CIVIS DO ESTADO DO PARANÁ À LUZ DA LEI N. 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999 E DA LEI N. 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990**, foi submetida em ____ de _____ de 2005 à Banca Examinadora composta pelos seguintes Professores: Luiz Henrique Urquhart Cademartori (Orientador e Presidente da Banca), _____ (Membro) e _____ (Membro) e aprovada com a nota **0,00** (_____).

Itajaí (SC), ____ de _____ de 2005.

Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz

Coordenador Geral/ CPCJ

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, a Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí (SC), ____ de _____ de 2005.

Marilei Aparecida Mocelin

Mestranda

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CPB	Código Penal Brasileiro
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
§	Parágrafo
§§	Parágrafos

SUMÁRIO

RESUMO	XIII
ABSTRACT	XIV
INTRODUÇÃO	1
Capítulo 1.....	7
PROCESSO E PROCEDIMENTO	7
1.1 PROCESSO E PROCESSO ADMINISTRATIVO	7
1.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO...	12
1.2.1 Processo ou procedimento administrativo.....	13
<i>1.2.1.1 Critério lógico.....</i>	<i>14</i>
<i>1.2.1.2 Critério normativo</i>	<i>14</i>
<i>1.2.1.3 Critério ideológico</i>	<i>14</i>
1.2.2 Conceito de processo administrativo	15
1.2.3 Conceito de procedimento administrativo.....	16
1.2.4 Competência legislativa	16
1.2.5 Princípios.....	18
1.2.6 Objeto.....	20
1.2.7 Finalidade	20
1.2.8 Tipologia	21
1.2.9 Fases.....	22
1.2.10 Litigantes e acusados no processo administrativo	23
1.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – NOÇÕES GERAIS	24
1.3.1 Conceito.....	25
1.3.2 Fundamento.....	26
1.3.3 Objeto e finalidade	27

1.3.4	Obrigatoriedade	27
1.3.5	Princípios.....	28
1.3.6	Comissão processante.....	28
1.3.7	Desenvolvimento	31
1.3.8	Sanção disciplinar	33
1.3.9	Revisão	36
1.3.10	Sindicância	37
1.3.10.1	<i>Conceito e finalidade</i>	37
1.3.10.2	<i>Espécies</i>	40
1.3.10.3	<i>Natureza</i>	41
1.3.10.4	<i>Objeto</i>	41
1.3.10.5	<i>Instauração</i>	42
1.3.10.6	<i>Comissão de sindicância</i>	42
1.3.10.7	<i>Fases</i>	47
1.3.10.8	<i>Rito processual</i>	49
1.3.10.9	<i>Publicidade ou sigilo</i>	50
1.3.10.10	<i>Vícios</i>	50
1.3.11	Verdade sabida e termo de declaração	51
Capítulo 2.....		55
PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO		55
2.1 FUNÇÃO DOS PRINCÍPIOS NA INTERPRETAÇÃO DAS REGRAS JURÍDICAS.....		55
2.2 ELENCO E SIGNIFICADO DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO		63
2.2.1	Princípio do devido processo legal.....	65
2.2.2	Princípio da legalidade	68

2.2.3 Princípio da impessoalidade.....	72
2.2.4 Princípio da moralidade.....	75
2.2.5 Princípio da publicidade.....	80
2.2.6 Princípio da eficiência	84
2.2.7 Princípio da finalidade.....	86
2.2.8 Princípio da motivação.....	89
2.2.9 Princípio da razoabilidade	93
2.2.10 Princípio da proporcionalidade	94
2.2.11 Princípio da ampla defesa.....	96
2.2.12 Princípio do contraditório	99
2.2.13 Princípio da segurança jurídica.....	101
2.2.14 Princípio do interesse público.....	104
2.2.15 Princípio da oficialidade.....	106
2.2.16 Princípio do informalismo.....	107
2.2.17 Princípio da gratuidade	109
2.2.18 Princípio da pluralidade de instâncias ou da revisibilidade	109
2.2.19 Princípio da verdade material	110
2.2.20 Princípio da atipicidade.....	111
2.2.21 Princípio do juiz natural ou administrador competente	112
2.2.22 Princípio da prescritibilidade dos ilícitos administrativos.....	114
2.3 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	115
 Capítulo 3.....	125
A LEI N. 6.174/70 FACE ÀS LEIS N. ^{OS} 9.784/99 E 8.112/90, NO ÂMBITO DISCIPLINAR	125
 3.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS CIVIS DO ESTADO DO PARANÁ – LEI N. 6.174/70	125

3.2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO NA LEI N. 9.784/99	125
3.3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NA LEI DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO, DAS AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS – LEI N. 8112/90	126
3.4 AFINIDADES E DIVERGÊNCIAS NO PROCESSO DISCIPLINAR ENTRE AS LEIS N. OS 6.174/70, 9.784/99 E 8.112/90	126
3.4.1 Lei n. 6.174/70 e Lei n. 9.784/99.....	128
3.4.2 Lei n. 6.174/70 e Lei n. 8.112/90.....	163
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	191
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	204
ANEXOS.....	211

RESUMO

A presente Dissertação trata do Processo Administrativo Disciplinar no Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná – Lei n. 6.174, de 16 de novembro de 1970 – à luz da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Para tanto, desenvolve-se o assunto em três capítulos. No Capítulo 1, estudam-se aspectos destacados do Processo Administrativo, justificando-se a processualidade ligada ao exercício dos três principais poderes estatais e fazendo-se a diferenciação entre Processo Administrativo e Procedimento Administrativo, para, em seguida, passar-se ao estudo mais detalhado do Processo Administrativo Disciplinar. No Capítulo 2, são analisados os Princípios do Processo Administrativo, destacando-se a função dos Princípios na Interpretação das Regras Jurídicas. Em razão disso, arrola-se um elenco não exaustivo de Princípios do Processo Administrativo, com seus respectivos significados e desenvolve-se argumentação jurídica a respeito da aplicação de tais Princípios ao Processo Administrativo Disciplinar. No Capítulo 3, faz-se a análise da Lei n. 6.174/70 face às Leis n. 9.784/99 e n. 8.112/90, de forma a adequá-la aos Princípios incidentes no Processo Administrativo e aos institutos contidos em disposições normativas que regulam situações não previstas ou não convenientemente reguladas em seu bojo, mas de ocorrência freqüente na prática diária do Processo Administrativo Disciplinar.

ABSTRACT

This dissertation deals with the Disciplinary Administrative Process in the Statute of the Civil Servant of the State of Paraná – Law n.º 6.174, signed November 16, 1970 – in the light of Law n.º 9.784, signed January 29, 1999 and Law n.º 8.112, signed December 11, 1990. To that end, this research is developed into three chapters. Chapter One brings forth key conceptual aspects of the Administrative Process, *e.g.* Process, Procedure, Administrative Process and Procedure, and Disciplinary Administrative Process proper. Chapter Two considers the Principles of the Administrative Process in the guise of (i) a discussion of their function in the interpretation of Legal Rules; (ii) a presentation of an open-ended list of Principles of the Administrative Process and their meanings, (iii) a tentative application of such Principles to the Disciplinary Administrative Process. Chapter Three analyzes Law n.º 6.174 in the light of Law n.º 9.784 and Law n.º 8.112 in order to adapt it to the Principles that effect the Administrative Process as well as the institutes embedded in normatization that regulates unforeseen situations or situations that are not duly regulated, but happen to be ordinary in the *praxis* of the Disciplinary Administrative Process.

INTRODUÇÃO

Esta Dissertação tem como **objeto**¹ o Processo Administrativo Disciplinar no Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná – Lei n. 6.174, de 16 de novembro de 1970 – à luz da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O seu **objetivo institucional** é a obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – CPCJ/UNIVALI.

O seu **objetivo geral** é analisar o Processo Administrativo Disciplinar no Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná – Lei n. 6.174, de 16 de novembro de 1970 – frente à Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e à Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Os seus **objetivos específicos** são: 1) identificar os elementos necessários do Processo Administrativo Disciplinar; 2) identificar os Princípios da Lei n. 9.784/99, aplicáveis ao Processo Administrativo Disciplinar; 3) identificar os institutos da Lei n. 8.112/90, aplicáveis ao Processo Administrativo Disciplinar; 4) comparar o Processo Administrativo Disciplinar do Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná com as Leis n. 9.784/99 e n. 8.112/90; 5) analisar os aspectos da Lei n. 9.784/99 que devem ser incorporados ao Processo Administrativo Disciplinar do Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná, de modo a adequá-lo aos Princípios incidentes no Processo Administrativo; 6) analisar os aspectos da Lei n. 8.112/90 que precisam ser adicionados ao Processo Administrativo Disciplinar do Estatuto dos Funcionários

¹ Nesta Introdução cumpre-se o previsto em PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito*. 8. ed. rev. Florianópolis: OAB/SC Editora- co-edição OAB Editora, 2003, especialmente à p. 170-181.

Civis do Estado do Paraná, quanto a institutos ainda não previstos em seu conteúdo; 7) apresentar, conforme a necessidade, sugestões de alteração para o Processo Administrativo Disciplinar do Estatuto dos Funcionários Civis do Estado do Paraná, de forma a torná-lo mais completo e funcional, pela observância dos Princípios incidentes no Processo Administrativo e pela previsão de institutos que não se encontram regulamentados no Estatuto.

Para atender esses objetivos, foram equacionadas as seguintes hipóteses:

- a) O Processo Administrativo Disciplinar no Estatuto dos Funcionários Civis do Estado do Paraná – Lei n. 6.174, de 16 de novembro de 1970 – está defasado frente à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, à Lei n. 9.784/99 e à Lei n. 8.112/90, no que tange ao Processo Administrativo Disciplinar;
- b) O Processo Administrativo Disciplinar proposto pelo Estatuto dos Funcionários Civis do Estado do Paraná é inadequado frente à realidade jurídica atual, ou seja, aos Princípios contidos na Constituição Federal, aos Princípios e Regras contidos na Lei n. 9.784/99, bem como aos institutos e Regras previstos na Lei 8.112/90, no que se refere ao Processo Administrativo Disciplinar;
- c) Há necessidade de reformulação do Processo Administrativo Disciplinar do Estatuto dos Funcionários Civis do Estado do Paraná visando a atender às demandas existentes, junto à Administração Pública Estadual e os seus Servidores civis.

Para tanto, estrutura-se o Relatório de Pesquisa em três capítulos, nos quais se privilegia notadamente os tratadistas brasileiros, embora haja autores estrangeiros que discorram sobre o tema. Tal postura decorre do fato de que o objetivo desse estudo é a análise de três leis brasileiras (a Lei n. 6.174/70, a Lei n. 9.784/99 e a Lei n. 8.112/90), sendo que, de doutrinadores pátrios, pode-se extrair considerações mais conformes à realidade nacional.

No Capítulo 1, tratar-se-á de Processo e Procedimento, conceituando-se os institutos Processo, Processo Administrativo, Procedimento Administrativo, Processo Administrativo Disciplinar e discutindo-se o Processo desde a concepção da processualística administrativa, passando pela

diferenciação entre Processo Administrativo e Procedimento Administrativo e, por fim, adentrando aspectos considerados relevantes ao Processo Administrativo Disciplinar, de modo a dar noções mais consistentes do seu conteúdo.

No Capítulo 2, discorrer-se-á sobre os Princípios do Processo Administrativo, tendo em vista a sua importante função na interpretação das Regras Jurídicas, já que estas podem comportar uma pluralidade de interpretações e, aos Princípios, cabe o papel de identificar, dentre as interpretações possíveis diante do caso concreto, qual a que deve ser obrigatoriamente adotada pelo aplicador da Norma, tendo em vista os valores consagrados pelo sistema jurídico. A seguir, tratar-se-á do elenco e significado dos Princípios do Processo Administrativo enumerando-se, não exaustivamente, os considerados de maior aplicabilidade ou utilidade prática, previstos na Constituição Federal, na Lei n. 9.784/99 e os implícitos no Processo Administrativo Disciplinar. Por fim, justificar-se-á a aplicação dos Princípios do Processo Administrativo ao Processo Administrativo Disciplinar, partindo-se da análise do art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.784/99, à luz da Constituição Federal, fazendo-se uma releitura dos seus termos, de forma a possibilitar uma nova inteligência sobre a matéria, já que este artigo prevê a aplicação dessa Lei ao âmbito da Administração Federal direta e indireta, somente. Com este Capítulo, pretende-se dar base argumentativa para a análise principiológica a ser desenvolvida no Capítulo seguinte.

No Terceiro Capítulo, tratar-se-á da Lei n. 6.174/70 face às Leis n. ^{os} 9.784/99 e 8.112/90, no âmbito disciplinar. Para tanto, circunscrever-se-á o estudo ao Título IX da Lei estadual (que trata do Processo Administrativo e sua revisão), a todo o texto da Lei n. 9.784/99 (que regula o Processo Administrativo), e ao Título V da Lei n. 8.112/90 (que aborda o Processo Administrativo Disciplinar), fazendo-se breves comentários sobre a disposição estrutural das Leis referidas e passando-se à análise das afinidades e divergências entre elas, no que respeita ao Processo Disciplinar, de modo a verificar se a Lei n. 6.174/70 atende aos Princípios expressos e implícitos na Lei n. 9.784/99 e se suas disposições normativas atendem a situações de ocorrência freqüente na prática diária do Processo Administrativo Disciplinar.

Observação importante a ser feita é que, no decorrer do desenvolvimento das afinidades e divergências no Processo Disciplinar entre as Leis n. ^{os} 6.174/70, 9.784/99 e 8.112/90, nem todos os artigos serão transcritos na íntegra. Isto se deve ao fato de que o texto se tornaria repetitivo e bastante extenso, haja vista que os artigos das Leis acima referidas, que interessam ao presente trabalho, encontram-se transcritos na seção de anexos do mesmo.

Inicialmente, e a fim de facilitar o estudo das afinidades e divergências, serão analisadas as Leis n. ^{os} 6.174/70 e 9.784/99, quanto aos Princípios expressos e implícitos na Lei federal de Processo Administrativo, sendo considerados os artigos dessa Lei que tenham aplicação ao Processo Administrativo Disciplinar.

Também cumpre destacar que, para esse estudo, e a fim de facilitar a abordagem didática dos assuntos, estes serão discutidos seguindo-se o desenvolvimento do contexto da Lei n. 9.784/99, bem como do contexto da Lei n. 6.174/70, não necessariamente nesta ordem, do seguinte modo: será feita a análise somente dos artigos da Lei n. 9.784/99 que podem ser aplicados ao Processo Administrativo Disciplinar; serão verificados quais os Princípios incidentes em tais artigos; será observado se a Lei n. 6.174/70 obedece ou não a esses Princípios e, finalmente, será realizada a correlação de artigos das Leis federal e estadual, nas diversas fases do Processo Administrativo Disciplinar, bem como na sua revisão. Todos esses procedimentos serão realizados de forma simultânea.

Esse modo de proceder objetiva fazer os apontamentos que se julguem necessários à reformulação da Lei n. 6.174/70, pelos órgãos competentes, se verificada alguma inadequação ou omissão da mesma, quanto aos assuntos analisados, bem como adaptá-la aos Princípios que devem nortear o Processo Administrativo, como um todo.

A seguir, no estudo das afinidades e divergências, será feita a análise da Lei n. 6.174/70 face à Lei n. 8.112/90, no que concerne a disposições normativas que regulam situações não previstas ou não convenientemente reguladas, na Lei estadual, porém de ocorrência freqüente na prática diária do

Processo Administrativo Disciplinar. Justifica-se essa análise, pelo fato de que a maioria das entidades federadas não tem lei regulando, de forma completa e sistematizada, esse tema, e, como bem observa Gasparini ², não há óbice a que um ente federado incorpore previsões de outro ente, que venham a contribuir para uma melhor aplicação de suas Normas. Aliás, verificar-se-á que a Lei n. 6.174/70 contém disposições que se identificam com muitas das previsões normativas constantes da Lei n. 8.112/90.

Dessa forma, o assunto será abordado, ora seguindo-se o desenvolvimento do contexto da Lei n. 8.112/90, ora o do contexto da Lei n. 6.174/70, não necessariamente nessa ordem, para se verificarem as divergências e afinidades nos Processos Disciplinares de ambas as Leis e, igualmente, havendo constatação de disposições normativas que possam complementar, melhorar ou corrigir a aplicação da Lei estadual, sugerir-se-á sua adoção ou supressão, conforme o caso, a fim de torná-la mais funcional e adequada às necessidades da prática diária do Processo Administrativo Disciplinar, bem como adaptada aos Princípios que devem nortear tal Processo.

O presente Relatório de Pesquisa se encerrará com as Considerações Finais, nas quais serão apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o Processo Administrativo Disciplinar no âmbito estadual, com ênfase para a adoção e/ou supressão de previsões normativas ou de parte delas, de forma a adequá-lo aos Princípios que regem o Processo Administrativo, como um todo, e às disposições constitucionais, tornando-o um elemento assegurador de que nenhum Servidor deixe de ser punido, quando for o caso, e jamais seja punido injustamente.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na Fase

² GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 5. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 761.

de Investigação, foi utilizado o Método Indutivo, na Fase de Tratamento de Dados, o Método Cartesiano, e o Relatório dos Resultados expresso na presente Dissertação é composto na base lógica Indutiva³.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente⁴, da Categoria⁵, do Conceito Operacional⁶ (Cop), da Pesquisa Bibliográfica⁷ e do Fichamento⁸.

É conveniente ressaltar, enfim, que, seguindo-se as diretrizes metodológicas do *Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – CPCJ/UNIVALI*, no presente trabalho, as Categorias fundamentais são grafadas, sempre, com a letra inicial maiúscula e seus Conceitos Operacionais apresentados no corpo do texto ou em rodapé, respeitada a conveniência para melhor compreensão da exposição.

³ Sobre os Métodos e Técnicas nas diversas Fases da Pesquisa Científica, vide PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica*, cit. p. 99-125.

⁴ "explicitação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitado o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa". PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica*, cit.. especialmente p. 241.

⁵ "palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou expressão de uma idéia". PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica*, cit.. especialmente p. 229.

⁶ "definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias expostas". PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica*, cit.. especialmente p. 229.

⁷ "Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais". PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica*, cit.. especialmente p. 240.

⁸ "Técnica que tem como principal utilidade otimizar a leitura na Pesquisa Científica, mediante a reunião de elementos selecionados pelo Pesquisador que registra e/ou resume e/ou reflete e/ou analisa de maneira sucinta, uma Obra, um Ensaio, uma Tese ou Dissertação, um Artigo ou uma aula, segundo Referente previamente estabelecido". PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da Pesquisa Jurídica*, cit.. especialmente p. 233.

Capítulo 1

PROCESSO E PROCEDIMENTO

1.1 PROCESSO E PROCESSO ADMINISTRATIVO

Situando o presente estudo no contexto do ordenamento jurídico⁹, cumpre definir o Direito Administrativo, como:

o ramo do direito público¹⁰ que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.¹¹ [grifo do original]

Como se vê, o Direito Administrativo objetiva a atividade que a Administração Pública¹² desenvolve. Sua atuação, embora definida como *não*

⁹ Conforme CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2002, p.81, o ordenamento jurídico “é o conjunto ou complexo de normas que, dentro de um contexto de relações sociais, outorgam sentido a cada uma dessas prescrições que o integram”.

¹⁰ DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. São Paulo: Saraiva. 1988, p. 231-232, define o direito público como “aquele que regula as relações em que o Estado é parte, ou seja, rege a organização e a atividade do Estado considerado em si mesmo (direito constitucional), em relação com outro Estado (direito internacional), e em suas relações com os particulares, quando procede em razão de seu poder soberano e atua na tutela do bem coletivo (direitos administrativo e tributário). O *direito privado* é o que disciplina as relações entre particulares, nas quais predomina, de modo imediato, o interesse de ordem privada (...)” [grifo do original].

E na nota de rodapé n. 53, da p. 232, especifica a autora: “Por *particular* devemos entender as pessoas físicas ou naturais; as instituições particulares (associações, fundações, sociedades civis ou comerciais), enfim as pessoas jurídicas de direito privado e o próprio Estado, quando participa, numa transação jurídica, não na qualidade de poder público, mas na de simples particular. P. ex., como locatário de um prédio, o Estado figura na condição de inquilino, sujeito à Lei do Inquilinato (...)” [grifo do original].

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 52.

¹² Cumpre destacar que, para os objetivos do presente trabalho, a expressão “Administração Pública” deve ser entendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico. Conforme conceitua DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*, p. 54: “(...) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela [a Administração Pública] designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos** incumbidos de

contenciosa – no sentido de não-jurisdicional – envolve, por vezes, controvérsias em que a própria Administração Pública é parte.

Aqui se revela a exigência de um Processo Administrativo, para conduzir as relações jurídicas que se desenvolvem em seu âmbito, a fim de assegurar o equilíbrio das partes que as compõem.

Desta forma, julga-se importante iniciar o presente estudo buscando-se o conceito de Processo e de Processo Administrativo, porque o termo “Processo” foi empregado, durante muito tempo, referindo-se à atividade jurisdicional, por processualistas e administrativistas, como se verá na exposição do assunto.

Esta opção metodológica privilegia notadamente os tratadistas brasileiros, embora haja autores estrangeiros que discorram sobre o tema. Tal postura se deve ao fato de que o objetivo desse estudo é a análise de três leis brasileiras (a Lei n. 6.174/70, a Lei n. 9.784/99 e a Lei n. 8.112/90), sendo que, de doutrinadores pátrios, pode-se extrair considerações mais conformes à realidade nacional.

Segundo Cretella Júnior ¹³, o vocábulo “Processo” significa marchar para frente, ir adiante, avançar, progredir:

Pela etimologia o vocábulo “processo” prende-se à forma latina *processu* (m), cognata do verbo *procedere*, prendendo-se à mesma raiz de naturalidade indo-européia: *ced*. A forma verbal *procedere* significa *ir para diante, marchar para frente, avançar, progredir*. [grifo do original]

Entretanto, interessa estudar tal termo sob o ponto de vista

exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa” [grifo do original].

¹³ CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo: processo administrativo*. Rio – São Paulo: Forense, 1969. v. 6, p. 14.

jurídico. Assim, Processo é “(...) o *instrumento através do qual a jurisdição opera* (instrumento para a positivação do poder)”, sendo indispensável à função jurisdicional, cuja finalidade é “(...) eliminar conflitos e fazer justiça mediante a atuação da vontade concreta da lei”¹⁴.

Ocorre que a idéia de monopólio jurisdicional do Processo perdurou durante muito tempo entre processualistas e administrativistas. Dentre os primeiros, as justificativas para tal eram: a antecedência histórica dos estudos do Processo no âmbito jurisdicional; o predomínio da concepção privatista do Processo, até meados do século XIX (em que Processo e jurisdição destinam-se somente à tutela dos direitos subjetivos) e a preocupação com a afirmação científica do direito processual¹⁵.

Já entre os administrativistas, a idéia de Processo como exclusividade da função jurisdicional pode estar ligada à negação de uma processualidade administrativa, ou à preocupação terminológica (e nesse caso utilizando-se o termo “Procedimento” para a atuação administrativa, com o fim de não a confundir com o modo de atuar do Judiciário) ou à “inexistência de conscientização para um novo modo de atuação administrativa”¹⁶.

Como justificativas dessa postura entre os administrativistas tem-se: a precedência histórica do Processo ligado à jurisdição; a discricionariedade administrativa incompatível com a regulação estrita do Processo; a preocupação com a decisão administrativa “sem que a atenção se voltasse para os momentos que precedem o resultado final”¹⁷, vale dizer, o Processo que a antecedia; e a conceituação do ato administrativo como

¹⁴ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 277.

¹⁵ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 12-13.

¹⁶ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 13.

¹⁷ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 14.

manifestação de vontade da autoridade, cujo controle seria feito *a posteriori* pelo Judiciário.

Egon Bockmann Moreira ¹⁸, referindo-se ao conceito jurídico de Processo, afirma:

Tradicionalmente o processo é descrito como instrumento autônomo no mundo do Direito, concebido para regular interações entre pessoas postas em especial relação jurídica: aquela que existe para solucionar conflitos de interesses, mediante participação dos sujeitos envolvidos e intervenção decisória de órgão estatal específico (o Poder Judiciário).

Dentro dessa perspectiva foram desenvolvidos seus estudos iniciais, e até hoje, na ciência do Direito, o vocábulo “processo” é compreendido, *grosso modo*, como sinônimo da expressão “processo jurisdicional”.

A aceitação de uma processualidade ligada ao exercício dos três principais poderes estatais tem fulcro: na concepção publicista do Processo (que considera a idéia de ação como direito independente do direito subjetivo) e na teoria do Processo como relação jurídica, que o considera “um conjunto de posições jurídicas ativas e passivas, de cada um de seus sujeitos e não somente como simples sucessão de atos” ¹⁹.

Tais enfoques, aqui ventilados de modo muito sucinto, desembocaram na concepção metodológica de uma teoria geral do processo, que vê o “direito processual como um conjunto de princípios, institutos e normas estruturados para o exercício do poder segundo determinados objetivos”. Por conseguinte, emerge perfeitamente clara a idéia de uma processualidade atinente,

¹⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*. 2. ed. atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 34.

¹⁹ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 15.

também, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo.²⁰

Tendo em vista a progressiva aproximação entre Administração e administrado²¹, o aumento da ingerência estatal e as garantias prévias a serem propiciadas aos cidadãos nas atuações administrativas, a doutrina administrativista passou a se preocupar com a processualidade²².

Quanto à processualidade ampla²³ na doutrina processual pátria, Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco²⁴ vêem o Processo como um conceito que transcende ao direito processual e está presente em todas as atividades estatais (Processo administrativo, legislativo), pois é o instrumento para o legítimo exercício do poder.

Já na doutrina processual estrangeira, Fazzalari *apud* Medauar²⁵ considera que as atividades jurisdicionais não detêm a exclusividade do Processo, sendo que ele também é utilizado em outras atividades fundamentais do Estado distintas da jurisdição, como é a atividade administrativa.

No que respeita a processualidade ampla na doutrina administrativista pátria, Medauar²⁶ pondera que contribuição significativa foi dada por Themístocles Brandão Cavalcanti, que vislumbrou certa identidade entre o

²⁰ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 16.

²¹ Neste caso, o termo “administrado” designa o particular, o cidadão.

²² MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 16.

²³ “isto é, a processualidade associada ao exercício de qualquer poder estatal. Em decorrência, há processo jurisdicional, processo legislativo, processo administrativo; ou seja, o processo recebe a adjetivação provinda do poder ou função de que é instrumento. A adjetivação, dessa forma, permite especificar a que âmbito de atividade estatal se refere determinado processo”. MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 41.

²⁴ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*, p. 278.

²⁵ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 17-18.

²⁶ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 21-22.

Processo Administrativo e o processo judicial, que seria sua finalidade pública de boa aplicação dos Princípios de justiça e da conservação do equilíbrio jurídico.

Medauar ²⁷ ainda cita Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Lafayette Pondé e Carlos Ari Sundfeld na linha da processualidade ampla, afirmando que tais autores visualizam o fenômeno processual como característico das várias funções do Estado, não se limitando apenas à função jurisdicional.

Por fim, cumpre citar Egon Bockmann Moreira que corrobora o pensamento da processualidade ampla afirmando que “O termo ‘processo’ não é exclusivo da linguagem jurídica, mas noção genérica (...)” ²⁸ e que “(...) Toda atividade do Estado que desenvolva relação jurídica com particulares, desde que não seja pontual, subsume-se ao conceito de Processo” ²⁹.

Na doutrina administrativista estrangeira, a processualidade ampla também é vislumbrada por Merkl *apud* Medauar ³⁰ que explica historicamente a limitação do conceito de Processo à justiça pelo fato de as raízes do Processo estarem dentro da função jurisdicional e no seu âmbito serem elaboradas tecnicamente. Porém, sustenta que do ponto de vista jurídico-teórico não é sustentável tal redução “(...) porque o ‘processo’, por sua própria natureza, pode ocorrer em todas as funções estatais”.

1.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Vencidas as considerações sobre o Processo e o Processo Administrativo, passa-se ao estudo do Processo Administrativo e do Procedimento Administrativo, visto que há muito tempo ocorrem discussões

²⁷ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 22.

²⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 33.

²⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 37.

³⁰ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 19.

doutrinárias relacionadas a aspectos terminológicos e a aspectos substanciais em torno do Processo e do Procedimento, não havendo consenso até então.

Para tanto, serão estudados os conceitos de Processo Administrativo e de Procedimento Administrativo; a competência legislativa sobre Processo Administrativo, bem como seus Princípios, objeto, finalidade, tipologia, fases e quem são os litigantes e acusados no Processo Administrativo.

1.2.1 Processo ou procedimento administrativo

Medauar³¹ verifica que no Brasil há conexões de Processo Administrativo a Processo Disciplinar, o que implica uma visão reducionista da processualidade administrativa.

Para distinguir Processo de Procedimento, diversos doutrinadores propuseram critérios ou analisaram a posição de outros dos seus pares³².

Para o contexto do presente trabalho, tal discussão não é relevante ao objetivo proposto. Por este motivo, far-se-á somente a justificativa da escolha da expressão “Processo Administrativo”, com base na obra de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari.

Tais autores expõem o critério lógico, o normativo e o ideológico para justificar sua opção pela expressão “Processo Administrativo”, a saber:

³¹ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 30.

³² Para maior aprofundamento sugere-se a leitura de:

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, especialmente p. 39-58.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, especialmente p. 30-42.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*. 2. ed. atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, especialmente p. 42-58.

1.2.1.1 Critério lógico

Segundo tal critério se um ramo do Direito conceitua determinada idéia, isto impede que, mais tarde, outro ramo venha a conceituar realidade análoga com outra expressão, ou com mudança de conteúdo semântico amplamente aceito. Assim, não se pode usar a expressão “Procedimento Administrativo” para nomear, ao mesmo tempo, o Processo e o Procedimento (em sentido estrito) Administrativos ³³.

1.2.1.2 Critério normativo

Como nossa Carta Magna, no seu art. 5º, inc. LV, imperativa e normativamente, determinou o uso do título “Processo Administrativo”, constitui desconcerto com o texto constitucional chamar-se de “Procedimento” o que é Procedimento Administrativo e também o que é Processo Administrativo ³⁴.

1.2.1.3 Critério ideológico

Sendo que o Processo é utilizado para dirimir controvérsias, para viabilizar e instrumentalizar o direito público subjetivo à solução imparcial dos litígios pelo Estado, mesmo quando o Estado seja parte, trata-se de um direito emanado da própria idéia de cidadania, tal como vislumbrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem (da Organização das Nações Unidas) ³⁵ e acolhido pelo constituinte de 1988.

Por tais justificativas Ferraz e Dallari afirmam que

(...) se impõe a inaceitação da generalização do uso do rótulo “procedimento administrativo” para indicar, a um só tempo, o *iter* que leva à formulação e exteriorização da vontade administrativa

³³ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 3. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 34.

³⁴ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 35.

³⁵ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 35.

e a relação jurídica que as emoldura.³⁶

Tendo em vista a praticidade da análise sobre Processo ou Procedimento Administrativo, na obra destes autores, coaduna-se com tal posição, utilizando-se a expressão “Processo Administrativo” (em vez de “Procedimento Administrativo”) a fim de se referir à relação jurídica no âmbito administrativo, passando-se ao estudo dos conceitos destes termos, a seguir.

1.2.2 Conceito de processo administrativo

Processo Administrativo é o “*conjunto de atos ordenados, cronologicamente praticados e necessários a produzir uma decisão sobre certa controvérsia de natureza administrativa*”³⁷ [grifo do original]. Tal locução pode ser usada tanto quando há um litígio entre a Administração Pública e o administrado ou seu Servidor, quanto nos casos em que a Administração Pública precisa registrar seus atos, controlar o comportamento de seus agentes e decidir sobre certas controvérsias.

Destarte, processo administrativo, em sentido prático, amplo, é o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem e cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros.³⁸

Corroborando com o uso em sentido amplo da expressão “Processo Administrativo”, tem-se o conceito de José Cretella Júnior³⁹ :

(...) processo administrativo é o conjunto de atos praticados na

³⁶ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 36.

³⁷ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 759.

³⁸ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 760.

³⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo: processo administrativo*, p. 61-62.

esfera administrativa quer apenas pela administração, quer pela administração e pelos administrados ⁴⁰ até a decisão final da autoridade competente, nessa esfera.

1.2.3 Conceito de procedimento administrativo

O Procedimento é “o complexo dos atos que compõem o processo, ou seja, o *iter* que vai da instauração à decisão” ⁴¹. É a “(...) forma de se concretizar o processo – tramitação ou seqüência de atos na qual se desenvolve a relação processual” ⁴².

Se a relação processual ocorre na esfera administrativa, o Procedimento será Administrativo.

Portanto, Procedimento corresponde ao rito, ao modo de proceder.

Sendo assim, é fácil perceber que nem todos os processos administrativos têm um procedimento. Têm-no, por exemplo, o processo de licitação, o processo de admissão de servidores, o processo expropriatório e o processo disciplinar. ⁴³

1.2.4 Competência legislativa

A Constituição Federal de 1988 prescreve em seu artigo 22, inc. I, que a União tem competência privativa para legislar sobre direito processual (entre outros) e, em seu artigo 24, inciso XI, que a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre Procedimentos em matéria processual.

⁴⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo: processo administrativo*, p. 66, leciona que: “(...) sob a rubrica genérica de *administrados*, que podem ser *funcionários*, do quadro ou fora do quadro, e simples *particulares*, compreendemos todos aqueles que estão à mercê da administração (...)” [grifo do original].

⁴¹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 33.

⁴² MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 38.

⁴³ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 760.

Na doutrina, há opiniões no sentido de que a Lei n. 9.784/99 aplica-se apenas no âmbito federal, não havendo nenhum óbice a que cada unidade federativa legisle sobre seu próprio Processo Administrativo⁴⁴.

Os autores que defendem esta postura afirmam que a expressão “direito processual”, do art. 22, inciso I, da Lei Fundamental refere-se ao direito processual civil e penal, (incluindo-se a jurisdição especial trabalhista e eleitoral), ou seja, na concepção de processo jurisdicional. Entretanto, conforme o disposto no item 1.1 do presente estudo, viu-se que o Processo é um conceito que transcende ao direito processual e está presente em todas as atividades estatais (Processo administrativo, legislativo), pois é o instrumento para o legítimo exercício do poder. Além do mais, a Constituição Federal não distingue entre processo judicial e Processo Administrativo, em seu art. 22, inciso I.

Outro argumento dos defensores desta postura é o de que, se somente a União legislasse sobre Processo Administrativo, seria ferido o Princípio Federativo, que se baseia na autonomia administrativa das unidades federadas⁴⁵. Entretanto, pelo Princípio do Devido Processo Legal, deve haver uniformidade dos Processos Administrativos de todos os entes federados, para que não ocorra a negação da unidade constitucional do Processo e esse Princípio tem um peso maior nesse caso, com base no critério de ponderação defendido

⁴⁴ No sentido de que a Lei n. 9.784/99 aplica-se apenas no âmbito federal estão COSTA, José Marcelo Ferreira. O conteúdo semântico do processo e do procedimento no direito administrativo brasileiro. *Fórum Administrativo*. Ano 2, n. 21. Belo Horizonte: Fórum, p. 1437-1448, nov. 2002, p. 1441-1442; GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 761; LUNA FILHO, Eury Pereira. A nova lei geral do processo administrativo. *Boletim de Direito Administrativo*. Ano XVI, n. 7. São Paulo: NDJ, p. 488-497, jul. 2000, p. 489, na nota 4; MEIRA, José de Castro. Processo administrativo. *Boletim de Direito Administrativo*. Ano XIX, n. 3. São Paulo: NDJ, p. 198-202, mar. 2003, p. 199; MODESTO, Paulo. A nova lei do processo administrativo. PAIVA, Mário Antônio Lobato de (org.). *Direito administrativo: temas atuais*. Leme: LED – Editora de Direito, 2003, p. 285 e SANTOS, Marília Lourido dos. Noções gerais acerca do processo administrativo e da lei nº 9.784/99. *Boletim de Direito Administrativo*. Ano XVII, n. 7. São Paulo: NDJ, p. 532-541, jul. 2001, p. 539-540.

⁴⁵ SANTOS, Marília Lourido dos. Noções gerais acerca do processo administrativo e da lei nº 9.784/99, p. 539.

por Alexy ⁴⁶.

Portanto, comunga-se do entendimento de que somente a União tem competência para legislar sobre Processo, pois em virtude do Princípio do Devido Processo Legal, enquanto garantia inalienável do cidadão (art. 5º, inciso LV da Carta Magna), não se concebe que os distintos entes da federação tenham diferentes Processos Administrativos, o que implicaria a negação da unidade constitucional do Processo ⁴⁷. Ademais, a Lei n. 9.784/99, quando desdobra Princípios constitucionais, deve ser respeitada pelos outros entes que compõem a federação ⁴⁸.

Maiores considerações sobre a competência legislativa em matéria de Processo Administrativo serão feitas no próximo capítulo, quando se tratar da aplicação dos Princípios do Processo Administrativo ao Processo Administrativo Disciplinar.

1.2.5 Princípios

Os Princípios jurídicos têm papel relevante dentro do ordenamento jurídico, integrando-o e transcendendo as Normas comuns, visto que neles se expressa uma certa ordem de valores materiais. Daí seu caráter fundamental ou generalíssimo dentro de tal ordenamento ⁴⁹.

São espécies (ao lado das Regras Jurídicas ⁵⁰) do gênero

⁴⁶ Sobre a forma de solucionar o conflito entre Princípios vide item 2.1.

⁴⁷ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Ano 4, n. 16. Belo Horizonte: Fórum, p. 193-218, abr./jun. 2004, p. 207.

⁴⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 78.

⁴⁹ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricioniedade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 80-81.

⁵⁰ Propõe-se o seguinte Cop por composição, para o termo “Regra Jurídica” : é a própria Norma dirigida a uma situação particularizada, de âmbito limitado ao caso a que se refere.

Norma Jurídica ⁵¹.

Têm como características fundamentais:

o seu maior grau de generalidade e abstração frente às outras normas. Some-se a isto, a sua carga valorativa, supremacia, flexibilidade ou otimização, bem como as suas funções interpretativa e argumentativa. ⁵²

A definição clássica diz que Princípio “é uma disposição que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência” ⁵³.

Sua violação implica ofensa a todo o sistema de comandos, subversão de seus valores fundamentais e corrosão de sua estrutura mestra, daí dizer-se que “violiar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer” ⁵⁴.

Sobre o rol dos Princípios do Processo Administrativo, pondera Odete Medauar ⁵⁵:

Na doutrina, o rol dos princípios do processo administrativo varia

⁵¹ Para este estudo, adota-se como Conceito Operacional de Norma Jurídica a definição de MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de política jurídica*. Florianópolis: OAB-SC Ed., 2000. 104 p. Desta forma, Norma Jurídica é “Espécie do gênero *Norma* que tem como características a *Coercibilidade* e a *Exigibilidade*”. Sendo que Norma é “Toda regra que serve de pauta a uma conduta ou para o agir. Assim, há normas morais, econômicas, jurídicas, etc” [p. 68]. Coercibilidade é “Qualidade que tem a norma jurídica de autorizar ou negar o exercício de uma pretensão, sob ameaça de *Coerção*” [p. 21]. Exigibilidade ou Direito de exigibilidade é “Faculdade que a lei assegura aos cidadãos, dando-lhes meios jurídicos de agir na defesa de direitos ameaçados ou feridos, contra quem os lesou. A exigibilidade é uma característica exclusiva da norma jurídica, por ser garantida pelo poder coercitivo do Estado” [p. 30-31] [grifos do original].

⁵² CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 82.

⁵³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 747-748.

⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 748.

⁵⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p. 186-187.

de autor para autor, segundo as concepções de cada um e o teor do direito legislado do respectivo país. Especificamente para o processo administrativo a Constituição prevê o princípio do contraditório e da ampla defesa. Os demais decorrem de formulação doutrinária, jurisprudencial e legal.

Maiores detalhes sobre Princípios jurídicos serão fornecidos no Capítulo 2 (dois) da presente Dissertação, que tratará dos Princípios do Processo Administrativo.

1.2.6 Objeto

Como o Processo Administrativo pode versar sobre a investigação de um fato, a aplicação de uma pena, ou encerrar uma denúncia, por exemplo, seu objeto é “(...) o tema versado no processo administrativo e esse pode ser qualquer um”⁵⁶.

1.2.7 Finalidade

Gasparini⁵⁷ faz distinção entre finalidade específica e finalidade genérica. A específica é o que a Administração Pública pretende obter com a instauração do Processo Administrativo, que pode ser, por exemplo, a solução de controvérsias entre a Administração Pública e seus agentes ou administrados. A genérica é “(...) o interesse público na sua utilização como instrumento de realização da função administrativa”.

Odete Medauar⁵⁸, por sua vez, aduz que o Processo Administrativo tem várias finalidades, que se apresentam cumulativas, sem se excluírem: a) garantia, pois resguarda os administrados (particulares e Servidores), já que a atuação da Administração apresenta-se disciplinada e não livre; b) melhor conteúdo das decisões, visto que os interessados participam

⁵⁶ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 764.

⁵⁷ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 764-765.

⁵⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 182-184.

ativamente do Processo, contribuindo para a determinação da situação ou do fato, objeto do Processo; c) legitimação do poder, permitindo saber se a solução dada “(...) é correta ou aceitável e se o poder foi exercido de acordo com as finalidades para as quais foi atribuído”; d) correto desempenho da função, porque “(...) obriga à consideração dos interesse e direitos co-presentes em certa situação”; e) Justiça na Administração, uma vez que no Processo Administrativo além do contraditório e da ampla defesa, há o sopesamento dos vários interesses que envolvem uma situação; f) aproximação entre Administração e cidadãos, mediante a colaboração individual ou coletiva de sujeitos em tal Processo; g) sistematização de atuações administrativas, pois há a organização racional da edição de muitos atos administrativos; h) facilitar o controle da Administração, através da colaboração dos sujeitos e do conhecimento do modo de atuação administrativa, o que promove “(...) o controle por parte da sociedade, do Judiciário e de todos os entes que fiscalizam a Administração”⁵⁹.

1.2.8 Tipologia

Odete Medauar⁶⁰ propõe a seguinte tipologia para os Processos Administrativos no direito pátrio⁶¹:

- a) Processos administrativos em que há controvérsias, conflito de interesses:

⁵⁹ Com a mesma significação FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 25, prelecionam: “Em suma: dois seriam os sentidos teleológicos do processo administrativo: assegurar a produção e a eficiência (...) do agir administrativo e maximizar as garantias do administrado. Com a síntese imutável (...): o processo administrativo viabiliza a atuação administrativa justa, doutra banda facilitando, pela co-participação, o controle maior da Administração”.

⁶⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 192.

⁶¹ Embora FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 36-37, considerem de pouca “(...) rentabilidade científica (e até mesmo prática) o habitual esforço da doutrina por classificar as diversas modalidades de processo administrativo”, [por terem convicção de que “(...) as garantias, os pressupostos e as finalidades do processo administrativo são sempre idênticos”, variando apenas o conteúdo do processo (i.e., a temática sobre que o processo irá dispor)], transcrevem esta mesma tipologia de Odete Medauar, porém retirada de sua obra *A processualidade no direito administrativo*, que é idêntica à da obra mencionada neste caso, *Direito administrativo moderno*.

a.1) *Processos administrativos de gestão*; exemplo: licitações, concursos públicos, concursos de acesso ou promoção.

a.2) *Processos administrativos de outorga*; exemplo: licenciamentos de atividades e exercícios de direitos, licenciamento ambiental, registro de marcas e patentes, isenção condicionada de tributos.

a.3) Processos administrativos de verificação ou determinação; exemplo: prestação de contas.

a.4) *Processo administrativo de revisão*; exemplo: recursos administrativos, reclamações, impugnação de lançamento.

b) Processos administrativos em que há acusados; tais processos denominam-se processos sancionadores ou punitivos:

b.1) *Internos* – são os processos disciplinares em que são indiciados servidores, alunos de escolas públicas.

b.2) *Externos* – que visam a apurar infrações, desatendimento de normas e aplicar sanções sobre administrados que não integram a organização administrativa; exemplo: infrações decorrentes do poder de polícia, infração relativas à administração fiscal, aplicação de penalidades a particulares que celebram contrato com a Administração, inclusive concessionários, apuração de infrações contra a ordem econômica (Lei 8.884/94, arts. 30-51).

Considerando tal classificação, o presente trabalho versará sobre “Processo Administrativo em que há acusados”, sendo de ordem “interna”, já que será estudado em face dos Servidores civis da Administração Pública estadual.

1.2.9 Fases

Medauar ⁶² afirma que o rol e a denominação das fases variam na doutrina.

⁶² MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 193.

Considerar-se-á o Processo Administrativo composto de três fases: introdutória ou inicial, preparatória e decisória ⁶³.

A primeira pode ter início de ofício ou por iniciativa de interessados (que podem ser particulares, individualmente ou em grupo, e Servidores para pleitear direitos, por exemplo), sendo composta por atos que desencadeiam o Procedimento.

Na fase preparatória, são colhidos todos os elementos de fato e de direito que possibilitem a tomada de decisão justa e coerente com a realidade.

Na fase decisória, a autoridade competente (unipessoal ou colegiado) formaliza o ato que emite a decisão e a torna eficaz, com a notificação, publicação e, eventualmente, homologação ou aprovação.

1.2.10 Litigantes e acusados no processo administrativo

Bacellar Filho ⁶⁴ afirma que litigantes ⁶⁵ e acusados ⁶⁶ não são termos sinônimos, haja vista a partícula “e”, expressando conjunção aditiva, na redação do art. 5º, inc. LV da Constituição Federal, que determina a incidência do Processo Administrativo na presença de litigantes e acusados.

Por outro lado, “(...) a presença de litigantes deriva da

⁶³ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 193.

⁶⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 70.

⁶⁵ São litigantes: dois ou mais administrados que se apresentam em posição de controvérsia entre si, perante uma decisão que deva ser tomada pela Administração (como no caso de licitações, de concursos públicos); também o são os administrados (particulares ou Servidores) em situações de controvérsia com a Administração (como no caso de licenças em geral, de recursos administrativos em geral). MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 185.

⁶⁶ Acusados “(...) designa as pessoas físicas ou jurídicas às quais a Administração atribui determinadas atuações, das quais decorrerão conseqüências punitivas; por exemplo: imposição de sanções decorrentes do poder de polícia, inclusive sanções de trânsito; atuações disciplinares sobre servidores e alunos de escolas públicas (...)”. MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 185-186.

existência de controvérsia e conflito de interesses”⁶⁷, que não precisa estar qualificado pela pretensão resistida [o que, ocorrendo, caracterizaria a lide e o processo jurisdicional].

A lide ou controvérsia administrativa ocorre quando se deduz uma pretensão pela Administração ou perante esta, e seu provimento é capaz, por qualquer modo, de atingir a esfera de interesse de outrem, o que exige o Processo Administrativo⁶⁸.

Lide há tanto em face de litigantes quanto de acusados. O termo “acusado” é “(...) próprio do processo penal e administrativo quando a sanção imposta pela Administração resulta do cometimento de ilícito penal ou administrativo”⁶⁹.

Na expressão “acusados em geral”, o adjetivo “em geral” refere-se a qualquer acusado, cujo comportamento possa gerar efeito punitivo, tomada a palavra na acepção comum:

Confirma-se esta interpretação, já que “litigantes” está vinculado a processo judicial ou administrativo e acusados em geral não se associa a nenhum processo.⁷⁰

1.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – NOÇÕES GERAIS

Passa-se agora à discussão específica do Processo Administrativo Disciplinar, estudando-se seu conceito, fundamento, objeto e

⁶⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 70.

⁶⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 72.

⁶⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 72.

⁷⁰ “Disto deriva (...) a proteção do acusado não só perante o Estado-Juiz ou o Estado-Administrador, mas também em face de outras instâncias de poder cujos atos sejam dotados de cogência. (...) É o caso das relações regidas por normas estatutárias como as associações profissionais e os clubes, já que estas entidades têm competência para estabelecer sanções de caráter pecuniário, bem como suprimir direitos (suspensão do exercício do ofício, eliminação do quadro social)”. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 74.

finalidade, obrigatoriedade, Princípios, comissão processante, desenvolvimento, sanção disciplinar dele decorrente e revisão. Por fim, a Sindicância, que é uma espécie de Processo Administrativo Disciplinar ⁷¹ (sob os ângulos de conceito e finalidade, espécies, natureza, objeto, instauração, comissão de Sindicância, fases, rito processual, publicidade ou sigilo, vícios), a verdade sabida e o termo de declaração (estes dois últimos são meios sumários para a aplicação de penalidade por parte da autoridade competente).

1.3.1 Conceito

Diogenes Gasparini ⁷² diz que o Processo Administrativo Disciplinar ⁷³ pode ser conceituado como “(...) *o instrumento formal, instaurado pela Administração Pública, para a apuração das infrações e aplicação das penas correspondentes aos servidores* ^{74 75}, *seus autores*” [grifo do original], merecendo

⁷¹ BORGES, José Arthur Diniz. *Direito administrativo sistematizado e sua interdependência com o direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 338, elenca como espécies de Processos Administrativos Disciplinares para apurar irregularidades cometidas por Servidor Público (Administração Federal): a Sindicância e o Processo Administrativo Disciplinar [propriamente dito].

⁷² GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 779.

⁷³ Classificado na ótica de GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 775, como processo administrativo de punição.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 433-434, assim conceitua: “São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Compreendem: 1. os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; 2. os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de **emprego público**; 3. os **servidores temporários**, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem **função**, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público” [grifo do original].

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 380, assim define: “*Cargo público* é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma da lei. *Função* é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços

destaque por ser bastante utilizado pela Administração Pública na “(...) apuração de falta e punição dos agentes públicos”⁷⁶, na sua necessária utilização para a demissão de servidor estável e nas peculiaridades que encerra”.

E continua afirmando que pode ser também denominado de Processo Disciplinar e de inquérito administrativo (esta última nomenclatura menos apropriada⁷⁷, visto que nada tem de inquisitório). “Assim, a semelhança que se quer estabelecer com o *inquérito policial*, cuja essência é inquisitorial, é improcedente”⁷⁸ [grifo do original].

1.3.2 Fundamento

Gasparini⁷⁹ assegura que a Administração Pública dispõe de dois fundamentos que lhe permitem instaurar um Processo Administrativo: um constitucional e outro legal. O primeiro está previsto em dispositivos da

eventuais, sendo comumente remunerada através do *pro labore*. Diferencia-se, basicamente, do cargo em comissão pelo fato de não titularizar cargo público” [grifo do original].

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 227, diz que: “Empregos públicos são núcleos de encargos de trabalho a serem preenchidos por agentes *contratados* para desempenhá-los, sob relação trabalhista. Quando se trate de empregos permanentes na Administração direta ou em autarquia, só podem ser criados por lei, como resulta do art. 61, § 1º, II, ‘a’ [da Constituição Federal]” [grifo do original].

⁷⁵ Importante destacar que, **para o presente trabalho, as expressões “Servidor Público” e “Funcionário Público”** [grifou-se] são tidas como sinônimas, conforme se poderá verificar no Capítulo 3.

⁷⁶ Na definição de DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 431: “**Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta**”, sendo quatro as categorias de agentes públicos: 1) agentes políticos; 2) servidores públicos; 3) militares; e 4) particulares em colaboração com o Poder Público [grifo do original].

Cumpre observar que, na presente Dissertação, cuidar-se-á de assuntos relativos aos **Servidores Públicos civis** [grifou-se].

⁷⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 638, também considera impróprio chamar-se o Processo Administrativo Disciplinar de inquérito administrativo, assim se pronunciando: “*Processo administrativo disciplinar*, também chamado impropriamente *inquérito administrativo* (...)” [grifo do original].

⁷⁸ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 779.

⁷⁹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 780.

Constituição, como, por exemplo, no art. 5º, inc. LV, que assegura aos acusados o contraditório e ampla defesa; no art. 41, § 1º, que exige Processo Administrativo para o despedimento de Servidor estável, em que lhe seja assegurada ampla defesa. O fundamento legal é aquele que consta de uma lei, como, por exemplo, a Lei do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (art. 143) e a Lei n. 9.784/99, que também é fundamento no âmbito federal.

1.3.3 Objeto e finalidade

De acordo com Gasparini ⁸⁰ o Processo Administrativo disciplinar tem como objeto “(...) a apuração das infrações e a aplicação das penas correspondentes aos servidores da Administração Pública, seus autores”. Entretanto, nem sempre haverá apenação, pois se pode chegar ao fim da instrução concluindo-se pela inocência do acusado ou sem a determinação da autoria. Já a finalidade “(...) é o controle da conduta dos servidores públicos”.

1.3.4 Obrigatoriedade

Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro ⁸¹ e Hely Lopes Meirelles ⁸², o Processo Administrativo Disciplinar é sempre obrigatório no caso de aplicação de pena de demissão ⁸³ ao Funcionário estável ⁸⁴.

⁸⁰ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 780.

⁸¹ “O processo administrativo disciplinar é obrigatório, de acordo com o artigo 41 da Constituição, para a aplicação das penas que impliquem perda de cargo para o funcionário estável”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 543.

⁸² “O processo disciplinar é sempre necessário para a imposição de pena de *demissão* ao funcionário *estável* (CF, art. 41, § 1º), tendo a jurisprudência entendido que também o é para o *efetivo*, ainda que em estágio probatório. (...)” [grifo do original]. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 639.

⁸³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 639, explica o termo demissão: “*Demissão* e *exoneração* têm sentido diverso em Direito Administrativo (...). Demissão é pena; exoneração não o é. Enquanto a demissão é a dispensa do funcionário a título de punição, a exoneração é a dispensa a pedido, ou por não interessarem mais os serviços do funcionário exonerável. Erro é também dizer-se que certos servidores são demissíveis ‘*ad nutum*’, quando, na verdade, são *exoneráveis* ‘*ad nutum*’. Nenhum servidor é demissível sumariamente, porque,

Gasparini ⁸⁵, por sua vez, articula que as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (previstas no art. 5º, inc. LV) só podem realizar-se no Processo Administrativo Disciplinar, o que o torna obrigatório toda vez que um Servidor for acusado de infração.

1.3.5 Princípios

Os Princípios fundamentais do Processo Administrativo Disciplinar são, substancialmente, os mesmos dos Processos Administrativos em geral e serão analisados mais detidamente no Capítulo 2 (dois), relativo aos Princípios do Processo Administrativo.

1.3.6 Comissão processante

Pode ser definida como o órgão competente para apurar os fatos delituosos praticados pelo denunciado, sugerindo, com base na prova consubstanciada no Processo Disciplinar, sua absolvição ou sua condenação ⁸⁶.

É constituída por três membros, nomeados pela autoridade que determinou sua constituição. Tais membros devem ser estáveis e de

sendo a demissão uma penalidade, deverá ser comprovada, sempre, a falta que a enseja. Se a dispensa do funcionário não se baseia em infração, ou esta é omitida no ato que o desliga da Administração, não há falar em *demissão*, mas sim em *exoneração*” [grifo do original].

⁸⁴ É aquele que adquiriu estabilidade no serviço público.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 404, assim a define: “*Estabilidade* é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos, após ser submetido a [sic] *avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade* (CF, art. 41)” [grifo do original].

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 503, faz importante colocação sobre os dois tipos de Servidores estáveis existentes na Administração Pública: “os que foram nomeados por concurso público e cumpriram o período de estágio probatório de dois anos [depois da Emenda Constitucional nº 19/98, este prazo passou a ser de três anos]; e os que adquiriram a estabilidade excepcional, independentemente de concurso, em decorrência de benefício concedido pelas várias Constituições”.

⁸⁵ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 781.

⁸⁶ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 787.

categoria hierárquica, no mínimo, igual à do acusado ⁸⁷. Nenhum dos seus integrantes pode ter grau de parentesco consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, com o Servidor ⁸⁸ denunciado. A aceitação ao chamamento para compor a comissão processante constitui dever funcional, pelo que o Servidor não pode recusar-se, salvo se impedido. A presidência desse órgão deve ser atribuída a procurador ou, no mínimo, a Servidor formado em Direito ⁸⁹.

A comissão processante tem autonomia para praticar todos os atos e promover todas as medidas que para tanto se fizerem necessárias, a fim de apurar as infrações. Depois da defesa do indiciado, concluída a instrução, tal comissão deve elaborar o relatório, onde sugerirá a absolvição ou condenação do indiciado, recomendando, neste caso, a pena que seja correspondente e proporcional à satisfação da Administração Pública ⁹⁰.

As comissões processantes podem ser de duas espécies: permanente e especial. A primeira funciona ordinariamente, sendo constituída para todos os Processos Administrativos Disciplinares abertos. A especial

⁸⁷ “(...) para que não se quebre o princípio hierárquico, que é o sustentáculo dessa espécie de processo administrativo”. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 639.

⁸⁸ Adota-se o Conceito Operacional para a Categoria Servidor Público de DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*, p. 433-434: “São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos. Compreendem: 1. os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; 2. os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de **emprego público**; 3. os **servidores temporários**, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição); eles exercem **função**, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público” [grifo do original].

⁸⁹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 787-788.

A respeito de a presidência ser atribuída a procurador ou, no mínimo, a Servidor formado em Direito, assegura LUZ, Egberto Maia. *Direito administrativo disciplinar: teoria e prática*. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: RT, 1994, p. 213: “Este princípio básico deve rigorosamente ser observado para que não esteja entregue aos leigos em Direito a formalização dos atos processuais nem o trato generalizado do Direito, o que pode prejudicar grandemente os interesses estatais, bem como a livre manifestação da defesa”.

⁹⁰ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 789.

funciona esporadicamente e é constituída somente para o Processo que lhe é submetido ⁹¹.

Importa asseverar que, pela incidência dos Princípios do Devido Processo Legal ⁹² (que abrange o direito de se assegurar ao acusado o julgamento pelo seu juiz natural) e do Juiz Natural ou Administrador Competente ⁹³ (segundo o qual, o juiz natural é o juiz que tem competência antes do fato acontecido, ou seja, aquele previamente determinado pelo ordenamento jurídico como o competente para processar e julgar determinado Processo Administrativo complexo ⁹⁴), a comissão processante deve ser preexistente ao fato infracional acontecido, contando inclusive com membros suplentes, para a devida substituição dos integrantes impedidos ou suspeitos ⁹⁵, ou que não queiram compô-la em determinada situação, por razões de foro íntimo. Assim, tais Princípios estariam sendo observados.

⁹¹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 789-790.

⁹² Maiores informações sobre este Princípio estão descritas no item 2.2.1, do Capítulo 2.

⁹³ Maiores considerações a respeito deste Princípio podem ser obtidas no item 2.2.21, do Capítulo 2.

⁹⁴ Observações de FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 424, combinadas com PORTA, Marcos de Lima. *Processo administrativo e o devido processo legal*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 117.

⁹⁵ Para os fins do presente estudo, adotam-se os Conceitos Operacionais de COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 191-195, que conceitua suspeições e impedimentos como "(...) circunstâncias de ordem individual, íntima e de parentesco (consangüíneo ou afim), que, envolvendo a pessoa do acusado com os membros da comissão de processo, testemunhas, peritos e autoridade julgadora, impossibilitam estes de exercerem qualquer função no procedimento disciplinar a que responder aquele". O autor afirma que podem ser suspeitos "(...) os membros da comissão de processo, o denunciante, as testemunhas e os peritos que atuarem no feito, bem como a autoridade julgadora do procedimento"; e impedidos, os membros da comissão e a autoridade julgadora. E, por fim, traz como causas de suspeição: a amizade íntima, a inimizade capital e o parentesco (até o terceiro grau, consangüíneo ou afim); e como hipóteses de impedimento: Servidores sem estabilidade no serviço público; "(...) [que] tenham sido condenados em processo penal; [que] tenham sofrido punição disciplinar; [que] estejam respondendo a processos criminais; [e que] estejam envolvidos em processo administrativo disciplinar".

1.3.7 Desenvolvimento

Di Pietro ⁹⁶ assevera que o Processo Administrativo Disciplinar tem as seguintes fases: instauração, instrução, defesa, relatório e decisão.

Deve ser instaurado por portaria da autoridade competente, assim que tiver ciência de alguma irregularidade. Esta irá conter os atos ou fatos a apurar e as infrações a serem punidas, bem como a comissão processante ⁹⁷, a ser presidida pelo integrante mais categorizado ⁹⁸.

A autoridade competente determinará previamente a realização de Sindicância, caso não haja elementos suficientes para instaurar o Processo ⁹⁹.

Determinada a instauração e já autuado o processo, é este encaminhado à comissão processante, que o instaura, por meio de **portaria** em que conste o nome dos servidores envolvidos, a infração de que são acusados, com descrição sucinta dos fatos e indicação dos dispositivos legais infringidos. ¹⁰⁰ [grifo do original]

Para que haja legalidade do Processo e para que a defesa dos Servidores não fique prejudicada, permitindo-lhes conhecer os ilícitos de que são acusados, é necessário que a portaria seja bem elaborada e que contenha dados suficientes ¹⁰¹.

⁹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 544.

⁹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 543, afirma que o sistema de comissão processante “tem a vantagem de assegurar maior imparcialidade na instrução do processo, pois a comissão é órgão estranho ao relacionamento entre o funcionário e o superior hierárquico”.

⁹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 639.

⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 544.

¹⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 544.

¹⁰¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 544.

A comissão processante deverá comunicar o fato às autoridades policiais (fornecendo-lhes os elementos de instrução de que dispuser) se o fato, além de infração administrativa, for também ilícito penal ¹⁰².

Antes de iniciada a instrução, deve ser feita a citação do indiciado, a qual será acompanhada de cópia da portaria para permitir-lhe pleno conhecimento da denúncia. A instrução rege-se pelos Princípios da Oficialidade e do Contraditório. O primeiro assegura a iniciativa da comissão em levantar provas, “(...) podendo realizar ou determinar todas as diligências que julgue necessárias a essa finalidade”. Pelo segundo, o indiciado tem a “(...) oportunidade de acompanhar a instrução, com ou sem defensor, conhecendo e respondendo a todas as provas contra ele apresentadas” ¹⁰³.

Depois de concluída a instrução, o indiciado terá o direito de “vista” do Processo, sendo notificado para prestar da sua defesa, devendo apresentar razões escritas, pessoalmente ou por advogado da sua escolha. “(...) na falta de defesa, a comissão designará funcionário, de preferência bacharel em direito, para defender o indiciado” ¹⁰⁴.

Após a defesa, a comissão apresenta seu relatório, o qual concluirá pela absolvição ou aplicação de penalidade ao Servidor, “(...) indicando as provas em que baseia a sua conclusão”, sendo que a autoridade julgadora não precisará acatar tal resultado, se chegar a uma conclusão diversa, quando da análise dos autos, visto que o relatório é peça apenas opinativa ¹⁰⁵.

Na fase de decisão, a autoridade poderá aceitar a sugestão

¹⁰² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 544.

¹⁰³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 544.

¹⁰⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 544.

¹⁰⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 544-545.

da comissão (hipótese em que o relatório corresponderá à motivação ¹⁰⁶) ou não aceitá-la, devendo “(...) motivar adequadamente a sua decisão, apontando os elementos do processo em que se baseia” ¹⁰⁷.

A autoridade julgadora deve fazer exame completo do processo para verificar a sua legalidade, podendo declarar a sua nulidade, determinar o saneamento do processo ou a realização de novas diligências que considere essenciais à prova. Tudo com base no princípio da oficialidade. ¹⁰⁸

O pedido de reconsideração e os recursos hierárquicos, além da revisão admitida na legislação estatutária são cabíveis caso o Processo conclua pela aplicação de penalidade ¹⁰⁹.

1.3.8 Sanção disciplinar

Caso o Processo Disciplinar conclua pela aplicação de penalidade ao Servidor, tem-se a sanção disciplinar ou pena disciplinar, que é:

(...) a pena imposta ao servidor público pelo cometimento de falta funcional ou pela prática de atos privados cuja repercussão leve desprestígio à Administração Pública a que pertence o servidor.

¹¹⁰

¹⁰⁶ A respeito da motivação, MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 640, pondera: “No julgamento a autoridade competente deverá sempre fundamentar sua decisão, com motivação própria ou adoção dos fundamentos do relatório, tanto para a condenação quanto para absolvição. Permitido-lhe é discordar do parecer da comissão para impor pena não pedida, minorar, agravar ou excluir a responsabilidade do acusado. O que não se admite é julgamento sem fundamentação, ainda que sucinta. Punição sem justificativa nos elementos do processo é nula, porque deixa de ser ato disciplinar legítimo para se converter em ato arbitrário – ilegal, portanto. Além disso, a aplicação de penalidade administrativa *sem motivação* subtrairia a possibilidade do *controle de legalidade* da punição pelo Judiciário, frustrando, assim, o preceito constitucional de proteção aos direitos individuais, mas a autoridade competente pode adotar capitulação legal diversa da referida na portaria, desde que não se fundamente em fato nela não contido” [grifo do original].

¹⁰⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 545.

¹⁰⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 545.

¹⁰⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 545.

¹¹⁰ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 784.

A sanção disciplinar tem duas funções básicas: uma preventiva, outra repressiva. Pela primeira evita-se que o Servidor transgrida as Regras disciplinares e funcionais a que está sujeito. “Pela segunda, em razão da sanção sofrida pelo servidor, restaura-se o equilíbrio funcional abalado com a transgressão” ¹¹¹.

Os objetivos da sanção disciplinar são a manutenção normal, regular, da função administrativa, o resguardo do prestígio que essa atividade tem para com os administrados, seus beneficiários últimos, a reeducação dos servidores, salvo quando se tratar de pena expulsiva, e a exemplarização. ¹¹²

As penas previstas pelos estatutos para serem aplicadas aos Servidores infratores são: advertência, repreensão, suspensão, multa, destituição de função, cassação de disponibilidade, cassação de aposentadoria e demissão ¹¹³.

A advertência é a pena mais branda, aplicada verbalmente e sem ficar registrada na ficha funcional do Servidor, já a repreensão é uma admoestação por escrito. A suspensão é o afastamento temporário do Servidor infrator, de seu cargo, sem remuneração, sendo que “(...) os estatutos costumam prever a possibilidade da conversão da pena de suspensão em multa”. Esta é sanção pecuniária, que consiste no pagamento de certa quantia pelo punido, descontada em folha de uma só vez ou em parcelas, obedecendo-se a um teto previsto nos estatutos, para cada um desses descontos mensais. “(...) A pena de *destituição de função* é o rebaixamento do servidor transgressor que exerce uma função gratificada”. A cassação de disponibilidade é aplicada quando o Servidor não assume o cargo, função ou emprego para o qual foi regularmente aproveitado

¹¹¹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 785.

¹¹² GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 785.

¹¹³ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 785.

“(...) ou pelo cometimento de outra falta em que se lhe imponha essa pena” ¹¹⁴.

A cassação de aposentadoria é a perda desse status em razão do cometimento de falta a que se cominou essa pena. (...) A demissão é a pena que leva a exclusão do servidor do serviço público. Pode ser simples ou agravada. É simples quando há apenas a exclusão; é agravada quando a exclusão é a bem do serviço público. ¹¹⁵

Com exceção da pena de advertência, as demais devem ser registradas ou consignadas nos assentamentos do Servidor punido, com o fim de caracterizar a reincidência do Servidor, se vier a praticar futuras infrações. Somente as autoridades que receberam por lei a atribuição de aplicar penas aos Servidores, podem aplicá-las ¹¹⁶.

A aplicação de sanções disciplinares independe da conclusão de processos civis e penais eventualmente instaurados em razão do mesmo fato. À Administração Pública é vedado aplicar penalidade não prevista em lei ou sem observar a gravidade da falta cometida, devendo fazê-lo de forma motivada, ou seja, descrevendo as razões de fato e de direito que levaram-na a punir seu Servidor ¹¹⁷.

Gasparini ¹¹⁸ afirma que, mesmo que o Servidor tenha agido de forma irregular, pode ser beneficiar das chamadas excludentes de falta disciplinar ou extinguentes de pena disciplinar. As primeiras impedem que o Servidor seja responsabilizado pelo seu comportamento, sendo exemplos o estado de necessidade (art. 24 do CP), a legítima defesa (art. 25 do CP) e o estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito. As segundas

¹¹⁴ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 785.

¹¹⁵ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 786.

¹¹⁶ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 786.

¹¹⁷ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 786.

¹¹⁸ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 787.

fazem desaparecer a obrigação de cumprir a pena e podem ser entre outras: a prescrição, a anistia, a morte do Servidor e a exoneração.

1.3.9 Revisão

A revisão do Processo Administrativo Disciplinar poderá ser requerida a qualquer tempo ^{119 120 121}, segundo os Estatutos ¹²², a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes, suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada ou a inocência do Servidor punido.

(...) A revisão não é um verdadeiro recurso, mas funciona como tal. É processada em autos apartados, apensados aos autos originais, com instrução e decisão que poderá elidir a pena aplicada ou minorar seu rigor. ¹²³

Somente circunstâncias ou fatos suscetíveis de justificar o comportamento ou mesmo a inocência do requerente é que podem permitir sua

¹¹⁹ Neste sentido, MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 291: “O processo administrativo disciplinar pode ser a qualquer tempo revisto (...)”.

¹²⁰ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 790, afirma que: “A possibilidade de revisão do processo sancionatório a qualquer tempo também está prescrita no art. 65 da Lei federal n. 9.784/99”.

¹²¹ Corroborando com tal entendimento LUZ, Egberto Maia. *Direito administrativo disciplinar: teoria e prática*, p. 192, leciona que: “A revisão do Processo Administrativo Disciplinar é sempre cabível quando da imposição da penalidade haja resultado qualquer destas ocorrências: I – a decisão houver sido proferida contra a lei; II – a decisão for contrária à evidência dos autos; III – a decisão se fundar em depoimentos, exames, perícias, vistorias ou documentos comprovadamente falsos ou errados; IV – surgirem, após a decisão, novas provas da inocência do punido; V – ocorrer circunstância que autorize o abrandamento da penalidade aplicada.” Segue o autor na mesma página dizendo: “É interessante notar que existe, para a interposição da revisão, a decadência do direito. Ela se opera formalmente, quando este direito não haja sido exercido pelo prazo de cinco anos contados da publicação da decisão punitiva no órgão oficial, ressalvando-se, no entanto, a hipótese de que esta decisão haja se socorrido de elemento falsos ou errados, conforme já exemplificamos, ou, então, quando provas substanciais da inocência do punido possam ser apresentadas”.

¹²² Adota-se o Conceito Operacional de SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. v. 2, p. 634: “No sentido do *Direito Administrativo* refere-se [o vocábulo Estatuto] ao complexo de princípios ou regras que regulam as atividades dos funcionários públicos, sejam civis ou militares, assegurando as vantagens e direitos sobre o exercício dos respectivos cargos ou funções. É o *estatuto dos funcionários*” [grifo do original]. Saliente-se que o presente estudo cuida somente dos Servidores Públicos Civis.

¹²³ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 790.

interposição ¹²⁴.

O pedido de revisão deve ser dirigido à autoridade competente e ser feito pelo punido ou por seu procurador. Em caso de falecimento do Servidor, o pedido pode ser feito pelo seu cônjuge, ascendente, descendente ou irmão, através de advogado legalmente constituído, dentro de, no máximo, cinco anos contados da ciência da pena aplicada no Processo Disciplinar, pois, embora os estatutos digam “a qualquer tempo”, o Decreto federal n. 20.910/32, estabelece que as ações penais contra a Fazenda Pública prescrevem nesse tempo ¹²⁵.

À comissão de revisão cabe a análise do pedido revisional recebido.

(...) Julgada procedente a revisão, cancela-se ou se reduz a pena na conformidade da prova produzida e considerada pela comissão de revisão. Nenhum outro pedido pode ser interposto. Negada a revisão, esta já não pode ser repetida. Da revisão, diz a Lei federal n. 9.784/99 não poderá resultar agravamento da sanção.

¹²⁶

1.3.10 Sindicância

1.3.10.1 Conceito e finalidade

Segundo José Cretella Júnior ¹²⁷:

Etimologicamente, no idioma de origem, os elementos componentes da palavra em estudo são prefixo “syn” (=junto, com, juntamente com) e “dic” (mostrar, fazer ver, pôr em evidência), ligando-se este segundo elemento ao verbo

¹²⁴ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 790.

¹²⁵ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 790-791.

¹²⁶ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 791.

¹²⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo: processo administrativo*, v. 6, p. 153.

“deiknymi”, cuja acepção é *mostrar, fazer ver*.

Sindicância significa, em português, à letra, a “operação cuja finalidade é trazer à tona, fazer ver, revelar ou mostrar algo”, que se acha oculto.

Gasparini ¹²⁸ vê a Sindicância como um processo sumário ¹²⁹ que busca averiguar irregularidades no serviço público, para melhor elucidá-las ou definir sua autoria, para a posterior instauração do competente Processo Administrativo, ressalvando que sua definição não inclui a Sindicância regulada na Lei do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (Lei n. 8.112/90) ¹³⁰.

Tendo em vista que a Sindicância pode resultar em

¹²⁸ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 792.

¹²⁹ Na ótica de BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 94: “(a) dirigida a simples atividade investigatória, sem acusados ou litigantes, a sindicância comporta-se como procedimento; (b) na presença de litigantes e acusados, a sindicância deve materializar-se como processo (procedimento em contraditório)”.

E mais adiante prossegue o referido autor, a respeito da discussão da Sindicância como processo sumário, procedimento sumário ou meio sumário: “(...) Enquadrar a sindicância como processo sumário equivaleria a assentir de que nela poderia haver menos ou nada de contraditório em relação ao processo modelo (‘processo disciplinar’ no regime da Lei 8112/90). Isto só é lícito na sindicância-investigação, pois trata-se [sic] de procedimento e não de processo.

(...).

A competência disciplinar não enseja o cabimento de ‘meios sumários’, porque estes não são procedimento administrativo nem processo administrativo, únicas vias possíveis oferecidas pelo sistema constitucional à Administração. Se o procedimento e o processo são ‘canônicos’, estão submetidos a cânones, a regras processuais; o ‘meio’ é como um jogo sem regras, fadado a perder-se no vazio”. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 103-106.

¹³⁰ Porque em nível federal, a Sindicância se presta para fundar a aplicação de pena ao sindicado, tendo ele a possibilidade de se defender. Vejam-se os arts. 143 e 145, inc. II, da Lei n. 8.112/90:

Art. 143. 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.

Art. 145. 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.

aplicação de penalidade ao sindicado e que, neste caso, ele terá direito de defesa, conforme se verificará no decorrer da abordagem textual, pode-se conceituá-la como *o processo administrativo* ¹³¹ *de que se vale a Administração Pública para apurar irregularidades no serviço público* ¹³², *podendo dela resultar o arquivamento da investigação, a aplicação de penalidades leves, ou ainda, a instauração de processo disciplinar* ¹³³ [grifou-se].

Tem como finalidade servir de peça preliminar e informativa do Processo Administrativo Disciplinar. Entretanto, na prática, tal Processo pode ser instaurado sem a Sindicância, pelo que se conclui que esta não é peça essencial à instauração do Processo Disciplinar e, portanto, não será nulo o Processo Administrativo Disciplinar que não estiver escorado numa Sindicância ¹³⁴.

“Sendo assim, é notório que a sindicância não se presta para fundar a aplicação de qualquer pena ao sindicado, salvo se for federal” ¹³⁵.

Complementando esse entendimento de Gasparini, talvez fosse mais correto tratar-se das espécies de Sindicância, a investigatória e a punitiva, independentemente da esfera administrativa a que pertença o agente a ser punido, com o que sua citação poderia ser assim enunciada:

“Sendo assim, é notório que a sindicância investigatória não se presta para fundar a aplicação de qualquer pena ao sindicado, salvo se for

¹³¹ ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. Princípio do contraditório na sindicância. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 4, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=400>>. Acesso em: 01 mar. 2004, p. 02.

¹³² GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 792.

¹³³ NÓBREGA, Airton Rocha. Sindicância e ampla defesa. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 4, n. 36, nov. 1999. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=398>>. Acesso em: 01 mar. 2004, p. 01.

¹³⁴ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 792-793.

¹³⁵ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 793.

punitiva”.

1.3.10.2 Espécies

Como bem observa Bruno César da Luz Pontes ¹³⁶, de um modo geral em todas as áreas, como na área federal, a Sindicância é sempre vista como um mero procedimento investigatório, sem qualquer necessidade de assegurar a ampla defesa e o contraditório. Entretanto, pelo fato de o legislador dispor que ela pode resultar em aplicação de pena ao Servidor, criou duas espécies de Sindicância: a acusatória (ou punitiva) e a investigativa.

Assim, resultando penalidade (advertência ou suspensão de no máximo 30 dias) a Sindicância será acusatória; resultando arquivamento ou abertura de Processo Administrativo Disciplinar, será investigativa ¹³⁷.

Pontes ¹³⁸ faz importante colocação sobre a Sindicância dizendo que a sua classificação é retroativa, e não progressiva, porque só se saberá qual a sua espécie, após o término da mesma, quando da elaboração do relatório final pela comissão, aduzindo:

(...) até mesmo porque caso a comissão resolva dar ao procedimento a caracterização de sindicância punitiva (antevendo a possibilidade de punição apenas em advertência e suspensão de até 30 dias), e a autoridade competente entender que a pena deverá, por exemplo, ser de suspensão de 45 dias, a sindicância será caracterizada como meramente investigativa, com necessidade de abertura do processo administrativo disciplinar, independentemente de ter ou não garantido a ampla defesa e o

¹³⁶ PONTES, Bruno César da Luz. A sindicância e a importância da previsão da pena. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 122, 4 nov. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4240>>. Acesso em: 01 mar. 2004, p. 01-02.

¹³⁷ PONTES, Bruno César da Luz. A sindicância e a importância da previsão da pena, p. 02.

¹³⁸ PONTES, Bruno César da Luz. A sindicância e a importância da previsão da pena, p. 02.

contraditório.¹³⁹

1.3.10.3 Natureza

A Sindicância investigatória tem natureza inquisitorial, visto tratar-se de simples meio de apuração de irregularidades ocorridas no serviço público e não servir de suporte para a aplicação de pena aos seus autores¹⁴⁰.

A Sindicância acusatória tem natureza punitiva, visto que o sindicado pode ser penalizado com advertência ou suspensão de, no máximo, 30 dias.

1.3.10.4 Objeto

O objeto da Sindicância investigatória será a apuração de infração não perfeitamente conhecida (mas que se sabe da existência), apuração de autoria de infrações perfeitamente conhecidas, ou apuração de infração que ainda não se conhece perfeitamente e descobrir seus autores¹⁴¹.

A Sindicância acusatória terá como objeto a aplicação de pena ao sindicado, tendo em vista imposição de ordem econômica (pois, se ela for suficiente para aplicação de advertência e suspensão de até 30 dias, seria razoável realizar-se apenas um procedimento, com garantia do contraditório e da ampla defesa, e não mais outro Processo Administrativo Disciplinar, com o mesmo objetivo, para se evitar desperdício com a constituição da comissão de Sindicância, retirando-se Servidores das suas funções, gastando-se com papéis e tintas de impressoras, ocupando-se salas, computadores e carros oficiais, pagando-se diárias etc., para novamente realizar outro procedimento, no caso, a instauração do Processo Administrativo Disciplinar, com os mesmos ou maiores gastos, sem que este novo procedimento fosse necessário e muito menos

¹³⁹ PONTES, Bruno César da Luz. A sindicância e a importância da previsão da pena, p. 02.

¹⁴⁰ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 793.

¹⁴¹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 793.

obrigatório) e o Princípio da Eficiência (previsto no art. 37, *caput*, CF/88 – que impõe a otimização dos serviços públicos, obrigando o Servidor Público a agir para conseguir resultados, e ainda sem grandes gastos), que vige na Administração Pública ¹⁴².

1.3.10.5 Instauração

A Sindicância é instaurada por portaria da autoridade competente (indicada em lei ou regulamento), onde constam as infrações a serem apuradas, juntamente com a nomeação da comissão de Sindicância ¹⁴³, fixando o prazo de conclusão, que pode ser prorrogado em caso de pedido justificado.

1.3.10.6 Comissão de sindicância

Há opinião doutrinária ¹⁴⁴ de que a Sindicância pode ser conduzida por uma comissão de Sindicância ou (se o Estatuto facultar) por um Servidor de condição hierárquica nunca inferior à do sindicado, se este for conhecido. Discorda-se desse entendimento, defendendo-se a idéia de que deve sempre ser conduzida por comissão de Sindicância, de acordo com o que segue.

Como visto anteriormente, quando se tratou das espécies de Sindicância, só se saberá qual a sua espécie (se acusatória, ou se investigativa), após o término da mesma, quando da elaboração do relatório final pela comissão. Assim, convém sempre se partir da premissa de que todas as Sindicâncias poderão se tornar acusatórias, para não se correr o risco de ferir o Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, no que concerne à composição da

¹⁴² PONTES, Bruno César da Luz. A sindicância e a importância da previsão da pena, p. 04-05.

¹⁴³ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 793, afirma que a nomeação pode ser de comissão de Sindicância ou de sindicante singular. Discorda-se desse entendimento, afirmando-se a necessidade de que haja comissão de Sindicância composta por três membros, em obediência ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, a fim de que se propicie maior segurança jurídica com o convencimento da tríade do que com a apreciação por sindicante único, já que este pode ser pressionado pela autoridade instauradora.

¹⁴⁴ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 794.

comissão de Sindicância acusatória por três membros e não por sindicante singular, como exige tal Princípio, conforme será verificado adiante.

Portanto, são válidas as advertências feitas sobre as comissões processantes ¹⁴⁵, quanto à incidência dos Princípios do Devido Processo Legal e do Juiz Natural ou Administrador Competente na Sindicância, seja qual for a sua espécie ¹⁴⁶. Isto equivale a dizer que se assegura ao acusado o julgamento pelo seu juiz natural e que esse é a comissão sindicante, que deve ser preexistente ao fato infracional acontecido, contando inclusive com membros suplentes, para a devida substituição dos integrantes impedidos ou suspeitos, ou que não queiram compô-la em determinada situação, por razões de foro íntimo.

Por outro lado, a comissão pode ser permanente ou especial, valendo aqui, *mutatis mutandi* as observações feitas sobre as comissões processantes.

Já que se convencionou que toda a Sindicância poderá se tornar acusatória e, por isso, há que ser observado o Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, no que diz respeito à preexistência da comissão e à sua composição por três membros (contando inclusive com membros suplentes), cumpre tecer maiores comentários a respeito de tal Sindicância.

Consideração importante a fazer sobre a comissão sindicante, na Sindicância acusatória ou punitiva (prevista no art. 145, inciso II, da Lei n. 8.112/90), é que, como esta pode resultar em apenação do Servidor, “(...) adquire **natureza jurídica de autêntico processo administrativo disciplinar**”

¹⁴⁵ Item 1.3.6.

¹⁴⁶ Pois, inicialmente, como não se sabe com qual das espécies de Sindicância se está tratando, convém tratar a todas como se pudessem resultar em Sindicâncias acusatórias e, como nestas incide o Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, tal Princípio incidirá em qualquer das espécies de Sindicância, pois todas o obedecerão, quando de sua constituição.

[grifo do original] ¹⁴⁷, no qual devem incidir os Princípios do Devido Processo Legal, do Contraditório, da Ampla Defesa e do Juiz Natural ou Administrador Competente ¹⁴⁸.

O Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente incide não apenas quanto à autoridade que julga e instaura o Processo, mas ainda sobre os órgãos coletores da prova e do processamento da Sindicância, dado o caráter determinante da atividade probatória para a decisão, pois que o julgamento deve se basear nela ¹⁴⁹.

A aplicabilidade do Princípio do Juiz Natural no Processo Administrativo Disciplinar e na Sindicância acusatória ou punitiva deve-se ao fato de que, quando a Constituição Federal prevê que “não haverá juízo ou tribunal de exceção” (art. 5º, inciso XXXVII) e que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (art. 5º, inciso LIII), está se referindo tanto à idéia de

(...) **juízo** administrativo, presente e instaurado no julgamento do processo administrativo disciplinar, bem como com o termo **tribunal**, que pode ser estendido a colegiados administrativos e outros órgãos não judiciais, como o Tribunal de Contas. (...) **processado** engloba o processo administrativo disciplinar, por

¹⁴⁷ Nesse sentido: GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 792: “Na esfera federal, a sindicância é, na realidade, processo administrativo disciplinar(...)”, BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 94: “(...) a possibilidade de aplicação de sanções disciplinares como resultado da sindicância converte-a em processo, com a exigência da presença de contraditório e da ampla defesa” e COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 106: “Sob a égide da processualística disciplinar em vigor, tanto o processo disciplinar quanto a sindicância, esta em suas funções cautelar e autônoma [referindo-se ao disposto no art. 145, inc. II, da Lei n. 8.112/90] , devem assegurar ao acusado o mais amplo direito de defesa (art. 143 da Lei n. 8.112/90)”.

¹⁴⁸ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90. *Fórum Administrativo*. Ano 4, n. 46. Belo Horizonte: Fórum, p. 4814-4821, dez. 2004, p. 4815-4816. Maiores considerações a respeito de tais Princípios podem ser obtidas no Capítulo 2.

¹⁴⁹ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4816.

força da expressa previsão constitucional de contraditório e ampla defesa na sede administrativa (art. 5º, LV, CF [Constituição Federal] 1988), além de que **autoridade competente** desborda da instância judicial e alcança a esfera do processo administrativo e a competência para seu processamento e julgamento.¹⁵⁰ [grifo do original]

Por força da aplicação desse mesmo Princípio, o Servidor acusado deve ter a garantia de que será processado por comissão sindicante, composta por três membros independentes, isentos e imparciais¹⁵¹ (tanto que a Lei n. 8.112/90 refere-se a tais requisitos nos arts. 149, *caput*, e seu parágrafo 2º, combinado com art. 150, *caput*¹⁵²) e de que todos os três integrantes da comissão tenham grau hierárquico ou de escolaridade igual ou superior ao do indiciado (embora o art. 149, *caput*, da Lei n. 8.112/90 afirme que só o presidente da comissão é que deve “ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado”)¹⁵³.

Explica-se: a comissão sindicante, composta por três membros (e não por sindicante singular¹⁵⁴), proporciona “(...) maior segurança jurídica e alcance da justiça com o convencimento da tríade do que com a apreciação por sindicante único”, já que a autoridade instauradora pode pressionar o sindicante singular, que passa a atuar de acordo com a vontade dessa autoridade (na tentativa de lhe ganhar a simpatia ou se promover na carreira às custas das duras penas que proponha para os sindicatos), o que gera inobservância dos Princípios da Impessoalidade e da Moralidade na Sindicância

¹⁵⁰ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4816-4817.

¹⁵¹ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4819.

¹⁵² Observem-se os artigos referidos na parte dos Anexos do presente estudo.

¹⁵³ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4820.

¹⁵⁴ O art. 149, § 2º, da Lei n. 8.112/90 refere-se à “comissão de Sindicância”, logo não há que se falar em sindicante singular [grifou-se].

155

Por sua vez, a exigência da imparcialidade da tríade sindicante tem a ver com as causas de impedimento ou de suspeição ¹⁵⁶, que afetam, inevitavelmente, a decisão a ser tomada pelos mesmos.

No que respeita à independência, há a necessidade de que todos os membros da comissão sindicante tenham grau hierárquico ou de escolaridade igual ou superior ao do indiciado, pois, caso contrário, se somente o seu presidente tiver tais atributos, haverá controle técnico dele sobre as pessoas dos outros dois membros subalternos ou inferiores na escala funcional hierárquica, em virtude de sua supremacia intelectual ou profissional, haja vista que, neste caso, a dupla de membros de nível inferior não tem o conhecimento científico necessário, nem as condições técnicas suficientes para apreciar os fatos a fim de decidir sobre a inocência ou responsabilidade administrativa do sindicado

157 158

Por outro lado, os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa traduzem a necessidade de se oferecer oportunidade, ao Servidor acusado, de se manifestar sobre os fatos consignados na Sindicância acusatória, sob pena de nulidade da punição, por desobediência ao disposto no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal.

¹⁵⁵ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4819.

¹⁵⁶ Estas Categorias têm seus Conceitos Operacionais no item 1.3.6, em nota de rodapé.

¹⁵⁷ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4820.

¹⁵⁸ As considerações tecidas a respeito de que todos os três integrantes da comissão sindicante tenham grau hierárquico ou de escolaridade igual ou superior ao do indiciado são de todo aplicáveis aos membros da comissão processante (item 1.3.6), pois, como se verifica do exposto, se são necessários tais atributos para os membros de Sindicância de que resulte a aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, quanto mais para o Processo Administrativo Disciplinar, que pode ensejar penalidades mais severas, conforme o disposto no art. 146, da Lei n. 8.112/90.

Por fim, e para que se verifique a incidência de outros Princípios sobre a comissão de Sindicância acusatória, cumpre fazer referência ao que dispõe Bruno César da Luz Pontes¹⁵⁹. Tal autor afirma que não é possível a comissão de Sindicância punitiva ser formada por apenas um Servidor ou ainda por um presidente [e aqui se acrescenta: “e demais membros”] com menor nível hierárquico ou escolar que o Servidor acusado. Sua observação resulta do fato de que, neste caso, incidem os Princípios constitucionais da Razoabilidade e da Proporcionalidade, além do Princípio específico do Direito Administrativo, que é o da Hierarquia^{160 161}.

1.3.10.7 Fases

Na Sindicância investigatória haverá as fases de abertura, instrução e relatório, inexistindo as fases de defesa e julgamento, devido as suas características. Para tais fases são válidas as observações feitas quando se tratou do Processo Administrativo¹⁶².

Na Sindicância acusatória, conforme dispõe Airton Rocha

¹⁵⁹ PONTES, Bruno César da Luz. A sindicância e a importância da previsão da pena, p. 08-09.

¹⁶⁰ “Ora, não há como atender ao princípio da razoabilidade se um único servidor leva adiante um procedimento contra outro servidor, com a possibilidade deste ser punido, uma vez que é da própria lógica do sistema impedir que apenas um servidor seja responsável por tais procedimentos. Além de caracterizar uma afronta pessoal, não haveria controle algum e muito menos possibilidade de debate entre aqueles responsáveis pelo procedimento, ferindo o interesse geral e afastando a adequação entre o fim do procedimento com o meio utilizado.

Da mesma forma, não é razoável imaginar este mesmo procedimento sendo presidido por um servidor de nível hierárquico inferior ou de nível de escolaridade abaixo do servidor acusado, mesmo sendo, repita-se, uma sindicância. Além de irrazoável, será ofensivo ao princípio da hierarquia, que deve permear toda a Administração Pública, sendo base para a existência desta, lembrando que a hierarquia preserva também a imparcialidade, a independência e o bom nível das decisões administrativas. “ PONTES, Bruno César da Luz. A sindicância e a importância da previsão da pena, p. 09.

¹⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 74, afirma que este Princípio só existe em relação às funções administrativas, não em relação às legislativas e judiciais e dele “(...) decorre uma série de prerrogativas para a Administração: a rever os atos dos subordinados, a delegar e avocar atribuições, a punir” e “para o subordinado surge o dever de obediência”.

¹⁶² GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 794.

Nóbrega ¹⁶³, as fases de defesa e julgamento seriam assim desenvolvidas:

A partir do momento em que se vislumbra a aplicação de pena (advertência ou suspensão que não exceda de 30 dias) ao Servidor, o mesmo procedimento a tanto se prestará, entretanto, deve-se assegurar o direito de defesa ao sindicato, não havendo possibilidade de aplicar a pena diretamente. Para tanto, deve-se suspender a coleta de elementos probatórios, não se realizando mais nenhum ato alusivo à instrução do procedimento. Passa-se então à elaboração do termo de indicição do Servidor, onde se fará constar necessariamente a especificação dos fatos apurados, a avaliação das provas até então obtidas e a infração disciplinar praticada, com a indicação do dispositivo de lei afrontado.

Passo seguinte é a citação do Servidor (que passa agora a indiciado), através da qual se forma a relação processual disciplinar. Na citação lhe será dada ciência formal da acusação que lhe é imputada fixando prazo para defesa e esclarecendo que, não sendo ela oferecida, a consequência imediatamente resultante é a declaração revelia (art. 164 da Lei n. 8.112/90) com a oportuna nomeação de defensor dativo (*art.* 164, § 2º da Lei n. 8.112/90). A partir desse momento, o Servidor deve ter acesso ao Processo para que conheça os elementos de prova já colhidos, podendo impugná-los e produzir contraprova, estabelecendo-se ao contraditório.

A defesa do Servidor deve ser por escrito, firmada por ele ou por advogado regularmente constituído. Embora a Lei n. 8.112/90 nada fale a respeito do prazo de defesa, este pode ser de 10 dias, como fixado para o mesmo fim no Processo Disciplinar comum (art. 161, § 1º da Lei n. 8.112/90). “(...) À defesa poderão ser anexados documentos e poderá o servidor requerer

¹⁶³ NÓBREGA, Airton Rocha. Sindicância e ampla defesa, p. 02.

livremente a produção de outras provas”¹⁶⁴.

Nada mais havendo a produzir em termo de prova, passa-se à elaboração do relatório, onde estarão presentes as peças principais dos autos e as provas colhidas, concluindo pela inocência ou responsabilidade do Servidor¹⁶⁵.

1.3.10.8 Rito processual

Gasparini¹⁶⁶ diz que a grande maioria dos autores¹⁶⁷, não acredita que haja na Sindicância qualquer rito, entretanto ele afirma que, no couber, deve ser observado o rito do Processo Administrativo Disciplinar¹⁶⁸.

Importante que se diga que a maioria dos autores afirma que a Sindicância não tem Procedimento formal e nem exige comissão sindicante, porque vê a Sindicância,

(...) apenas e tão-somente como um simples expediente de verificação da existência ou não de falta disciplinar punível. Em caso positivo, aí sim, abre-se o processo administrativo e, em caso negativo, arquiva-se a denúncia.

Mas se existe processo, como diz o inciso I [referindo-se ao inc. I do art. 145 da Lei n. 8.112/90], **deverá haver o procedimento** para que então se possa aplicar, quer a pena de advertência ou suspensão até trinta dias.¹⁶⁹ [grifou-se]

¹⁶⁴ NÓBREGA, Airton Rocha. Sindicância e ampla defesa, p. 02.

¹⁶⁵ NÓBREGA, Airton Rocha. Sindicância e ampla defesa, p. 02.

¹⁶⁶ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 794.

¹⁶⁷ Quanto à ausência de Procedimento para a Sindicância, veja-se DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 545, e MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 641.

¹⁶⁸ A observância do rito do Processo Administrativo Disciplinar também é apregoada por NÓBREGA, Airton Rocha. Sindicância e ampla defesa, p. 02, e por LUZ, Egberto Maia. *Direito administrativo disciplinar: teoria e prática*, p. 132.

¹⁶⁹ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990*. 4. ed. rev. e atual. Bauru, SP: EDIPRO, 1995, p. 155.

Dessa forma, adota-se o entendimento de que deve haver a observância do rito do Processo Administrativo Disciplinar na Sindicância ¹⁷⁰.

1.3.10.9 Publicidade ou sigilo

Em razão de sua natureza, finalidade e objeto, a Sindicância investigatória pode realizar-se sigilosamente, pois nenhum prejuízo causará a quem quer que seja ^{171 172}.

Entretanto, não é o que se verifica com relação à Sindicância instituída e regulada pela lei federal n. 8.112/90 ¹⁷³, já que essa é de natureza punitiva e que, portanto, precisa ter publicidade para que o sindicado possa exercer seu direito de defesa.

1.3.10.10 Vícios

Na Sindicância investigatória, os eventuais vícios ¹⁷⁴ (tais como intimação irregular, falta de advogado, indeferimento de prova) não levam à nulidade da pena aplicada ao Servidor em razão de posterior Processo Administrativo Disciplinar a que vier a ser submetido. Isto se deve ao fato da natureza inquisitorial desse Processo, sem que decorra qualquer punição ao

¹⁷⁰ Mesmo LUZ, Egberto Maia. *Direito administrativo disciplinar: teoria e prática*, p. 131, que a vê "(...) como peça preliminar e informativa do processo disciplinar", afirma que: "A sindicância deve sempre observar o rito processual, mantidos pelo processo disciplinar, podendo apenas diminuir-lhe os prazos e, também, alguns termos não essenciais" [p. 136].

¹⁷¹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 794-795.

¹⁷² MADALENA, Pedro. *Processo administrativo disciplinar sob o enfoque prático*. Curitiba: Juruá, 1999, p. 23, observa que, enquanto não houver indícios suficientes que possam conduzir a uma séria investigação, é conveniente que o denunciante promova uma investigação de natureza sigilosa informal, para evitar prática injusta e abalo à moral do Servidor suspeito.

¹⁷³ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 795.

¹⁷⁴ "Os vícios da sindicância não se comunicam ao processo administrativo disciplinar. Nesse sentido decidiu o STJ ao assentar, na ementa do acórdão proferido no Recurso de Mandado de Segurança n. 281, que: 'Os defeitos de intimação, na fase da sindicância, não se podem refletir para efeito de anulação de punição irrogada, ao sindicato, com base em processo administrativo regular, mediante o asseguramento da mais ampla defesa' (RDA, 193:138)". GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 795.

sindicado ¹⁷⁵.

Entretanto, em relação ao disposto na Sindicância acusatória, os vícios eventuais levam à nulidade da pena aplicada ao sindicado, a exemplo da falta de oportunidade para o Servidor apresentar sua defesa.

1.3.11 Verdade sabida e termo de declaração

Verdade sabida é “conhecimento pessoal da infração e aplicação direta da pena pela autoridade competente” e termo de declaração é “aplicação direta da pena em razão da confissão, em termo, do seu autor” ¹⁷⁶.

Há discussões na doutrina a respeito da utilização de tais meios sumários no direito atual.

Gasparini ¹⁷⁷ considera que estes não podem prevalecer, já que, aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV, da CF), que estes institutos não propiciam ¹⁷⁸.

Também no sentido de que a verdade sabida não mais prevalece, tendo em vista o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, tem-se Di Pietro ¹⁷⁹. Entendimento contrário sustenta Meirelles ¹⁸⁰, para quem a verdade sabida é admissível apenas para penalidades cuja imposição não exija Processo Administrativo Disciplinar, desde que seja assegurada a possibilidade de defesa

¹⁷⁵ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 795.

¹⁷⁶ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 781.

¹⁷⁷ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 795.

¹⁷⁸ A igual conclusão chegou SCHLEMPER, Ezequiel. *O direito disciplinar no âmbito da administração pública brasileira*. Itajaí, SC: UNIVALI, 2001 (monografia de Bacharelado em Direito). Universidade do Vale do Itajaí, 2001, f. 48, sendo que SILVA, Edson Jacinto da. *Sindicância e processo administrativo disciplinar*. 3. ed. Leme: Habermann, 2004, p. 38, considera banida, do ordenamento jurídico, a verdade sabida.

¹⁷⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 546.

¹⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 641.

ao infrator. Quanto ao termo de declaração, afirmando a sua atualidade, Meirelles¹⁸¹ diz que a tomada do depoimento do Servidor já é em si defesa e este meio sumário evita demoradas Sindicâncias e Processos sobre pequenos deslizes funcionais, que devam ficar documentalmente comprovados para imediata punição ou para atestar futuras reincidências do Servidor.

Bacellar Filho¹⁸² considera que o instituto da verdade sabida tem valia no direito atual apenas para eliminar a Sindicância investigatória:

(...) O instituto da verdade sabida, para ter alguma valia no direito atual, deve prestar-se tão-somente à abreviação do procedimento, eliminando a sindicância com caráter investigatório. Afinal, se o fato é confessado, documentalmente provado ou manifestamente evidente (verdade sabida) não há porque instaurar-se [sic] sindicância investigatória, mas diretamente o processo para apuração da responsabilidade.

Cumprе observar que, embora Bacellar Filho refira-se ao instituto da confissão, o Princípio da Verdade Material veda a aplicação desse instituto ao Processo Administrativo Disciplinar, porque tal Princípio busca a verdade real, pura e completa, sendo sempre necessário verificar, pelo menos, a verossimilhança, se houver confissão do acusado, conforme se verá no discorrer do item 2.2.19, que trata do Princípio em tela.

Diante do exposto, considera-se que o instituto da verdade sabida ainda prevalece no direito atual, guardadas as devidas observações com respeito à oportunidade de defesa do infrator; já o instituto do termo de declaração não mais prevalece, tendo em vista que se baseia na confissão, em termo, do seu autor (conforme a sua definição) e esta é vedada pelo Princípio da Verdade Material. Isto ocorre porque a aplicação de tais institutos sofreu séria limitação em virtude dos Princípios do Processo Administrativo.

¹⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 641-642.

¹⁸² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 92-93.

Feitas as discussões sobre Processo, Processo Administrativo, Procedimento Administrativo e Processo Administrativo Disciplinar, estudar-se-ão os Princípios do Processo Administrativo no capítulo seguinte.

Capítulo 2

PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

2.1 FUNÇÃO DOS PRINCÍPIOS NA INTERPRETAÇÃO DAS REGRAS JURÍDICAS

Inicialmente, cumpre explicitar que, para os fins desta exposição, adota-se o entendimento de que os Princípios e as Regras Jurídicas são espécies do gênero Norma de Direito.

Assim, não se pode falar em função dos Princípios sem antes discorrer sobre sua distinção em relação às Regras Jurídicas ¹⁸³.

Convém ressaltar que, num primeiro momento, Princípios ¹⁸⁴ e Normas eram tidos como “categorias pertencentes a tipos conceituais distintos”, sendo que “a idéia de norma era sobreposta, dogmática e normativamente, à idéia de princípio”. Somente após os “acréscimos teórico-analíticos” de Dworkin e Alexy é que se pacificou a distinção entre ambos ¹⁸⁵.

Sobre Robert Alexy, é necessário dizer que elaborou uma

¹⁸³ Importante destacar que, segundo ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 135, embora haja diferenças entre Regras e Princípios, na teoria dos direitos fundamentais é possível ter-se normas de direito fundamental com duplo caráter, ou seja, normas que são Regras e Princípios. Uma norma de direito fundamental é de duplo caráter quando em sua formulação se inclui “uma cláusula restritiva referida a princípios, e, portanto, sujeita a ponderação” (trad. do autor).

¹⁸⁴ Existem duas metodologias de abordagem dos Princípios: a primeira representada por Robert Alexy, que os vê como Normas de otimização (ou seja, os Princípios são flexíveis, cedendo uns aos outros, quando colidem), a segunda representada por Celso Antônio Bandeira de Mello, entre outros, que assegura que os Princípios são mandamentos nucleares de um sistema, ou seja, não admitem contestação. Neste trabalho, não se tomará postura em relação à adoção de qualquer dessas abordagens, pois, no decorrer do mesmo, verificar-se-á que ora se adota o entendimento de Alexy, ora o entendimento de Bandeira de Mello.

¹⁸⁵ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 66.

das principais teorias da contemporaneidade a respeito dos direitos fundamentais, que tem por objeto, precisamente, as Normas de direito fundamental. Por esta teoria, a Norma é identificada como gênero do qual a Regra e o Princípio são consideradas espécies ¹⁸⁶.

Em relação à distinção entre Regra e Princípio em Alexy, Claudia F. R. Bohn ¹⁸⁷ esclarece que as diferenças entre estas espécies são de caráter qualitativo ¹⁸⁸, sendo que se pode começar a diferenciá-las pelo seu próprio conceito, onde:

as regras são normas que só podem ser cumpridas ou não. Se uma regra é válida, então se deve fazer exatamente o que ela exige, nem mais nem menos. Portanto, as regras contêm determinações no âmbito do fático e juridicamente possível. ¹⁸⁹
(trad. do autor)

Já os Princípios

ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Portanto, os princípios são mandatos de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferente grau e que a medida devida de seu cumprimento não só depende das possibilidades reais, mas também das jurídicas. ^{190 191} (trad. do

¹⁸⁶ “(...) Tanto las reglas como los principios son normas porque ambos dicen lo que debe ser. (...) La distinción entre reglas y principios es pues una distinción entre dos tipos de normas”. ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 83.

¹⁸⁷ BOHN, Claudia Fernanda Rivera. A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy. DOBROWOLSKI, Sílvio (org.). *A constituição no mundo globalizado*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000, p. 139.

¹⁸⁸ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 86. O mesmo se observa em BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 278.

¹⁸⁹ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 87.

¹⁹⁰ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 86. Importante destacar que para este autor alemão [cf. nota 23 da p. 86] a expressão mandato refere-se a três modalidades deônticas: mandato em sentido estrito (ordem), proibição e permissão.

autor)

A forma de solucionar o conflito entre Regras e o conflito entre Princípios também é apontada por Alexy como outra diferença. O conflito entre Regras é solucionado pelo critério de especialidade entre elas (quando é introduzida numa Regra, uma cláusula de exceção, que remove o conflito) ou pela declaração de invalidade de uma das Regras (quando uma delas é eliminada do ordenamento jurídico) ¹⁹². Logo, o conflito entre Regras é tratado no plano da validade. Por outro lado, o conflito entre Princípios é resolvido pela ponderação ¹⁹³ ¹⁹⁴, que atribui a cada Princípio um peso, sendo composta por três máximas parciais:

a adequação, a necessidade (postulado do meio mais benigno) e a proporcionalidade em sentido estrito (que é o postulado da ponderação em sentido estrito). As máximas da adequação e da necessidade consideram as possibilidades fáticas do caso concreto e a máxima da proporcionalidade em sentido estrito considera as possibilidades jurídicas. ¹⁹⁵

¹⁹¹ Na lição de CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 98, as possibilidades fáticas são aquelas de adequação da Norma às circunstâncias e condições verificadas no caso concreto e as possibilidades jurídicas são determinadas pelos Princípios e Regras que venham a contrapor-se em determinado caso. No mesmo sentido, BOHN, Claudia Fernanda Rivera. *A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy*, p. 140.

¹⁹² ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, p. 88-89.

¹⁹³ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 98, afirma que a ponderação pode ser sintetizada na seguinte máxima: “Quanto maior é o grau de não satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior será a importância da satisfação do outro para a solução do caso”.

¹⁹⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 279-280, afirma que a colisão de Princípios se resolve na dimensão de valor: “Já os conflitos de regras (...) se desenrolam na dimensão da validade, ao passo que a colisão de princípios, visto que somente princípios válidos podem colidir, transcorre fora da dimensão da validade, ou seja, na dimensão do peso, isto é, do valor”. Por sua vez, BOHN, Claudia Fernanda Rivera. *A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy*, p. 143, observa que: “(...) Sempre que se efetua uma ponderação entre princípios num determinado caso concreto, se está atribuindo pesos. A atribuição de pesos implica numa valoração (...)”.

¹⁹⁵ BOHN, Claudia Fernanda Rivera. *A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy*, p. 140-141.

Quanto a Ronald Dworkin, em sua obra “Taking rights seriously”, considerou que “a diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica” e estabeleceu dois critérios para a distinção: do “tudo ou nada” e do “peso ou importância”¹⁹⁶, ao que Ruy Samuel Espíndola¹⁹⁷ comenta:

Pelo primeiro, “as regras jurídicas são aplicáveis por completo ou não são, de modo absoluto, aplicáveis. Trata-se de um *tudo* ou *nada*. Desde que os pressupostos de fato aos quais a regra se refira (...) se verifiquem, em uma situação concreta, e sendo ela válida, em qualquer caso há de ser aplicada. Já os princípios jurídicos atuam de modo diverso: mesmo aqueles que mais se assemelham às regras não se aplicam automática e necessariamente quando as condições previstas como suficientes para sua aplicação se manifestam”.

O segundo critério, decorrente do primeiro, acentua “... que os princípios possuem uma dimensão que não é própria das regras jurídicas: a *dimensão do peso ou importância*. Assim, quando se entrecruzam vários princípios, quem há de resolver o conflito deve levar em conta o peso relativo de cada um deles (...). As regras não possuem tal dimensão. Não podemos afirmar que uma delas, no interior do sistema normativo, é mais importante do que outra, de modo que, no caso de conflito entre ambas, deva prevalecer uma em virtude do seu peso maior. Se duas regras entram em conflito, uma delas não é válida”.¹⁹⁸

¹⁹⁶ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 568 p. Título original: Taking rights seriously, p. 39 e 42-43. SILVA, Luiz de Pinho Pedreira da. *Principiologia do direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1999, p. 13-14, adota tais critérios quando faz a distinção entre Princípios jurídicos e Regras Jurídicas.

¹⁹⁷ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada, p. 69-70.

¹⁹⁸ “(...) A decisão acerca de qual será válida e qual deverá ser abandonada ou reformada fica sujeita a considerações exteriores às próprias regras.

As soluções possíveis para o conflito, referidas por Dworkin, são as seguintes: um sistema legal pode regular tais conflitos por outras regras, de preferência a que for decretada pela autoridade mais alta; a regra que houver sido formulada primeiro; a mais específica ou algo dessa natureza e, finalmente, a que tiver o apoio dos princípios mais importantes”. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 282.

Desta forma, pode-se concluir que só as Regras ditam resultados e se um resultado contrário é alcançado, a Regra é abandonada ou alterada ¹⁹⁹. O mesmo não ocorre com os Princípios, pois, se um Princípio, quando aplicado a um conflito de interesses, não prevalece, nada obsta que, em outra circunstância, “volte ele a ser utilizado, agora de forma conclusiva” ²⁰⁰, pois sobrevivem intactos.

Por fim, sintetizando as teorias existentes sobre a distinção entre Regras e Princípios, José Joaquim Gomes Canotilho ²⁰¹ sugere os seguintes critérios:

a) *Grau de abstração*: os *princípios* são normas com um grau de abstração relativamente elevado; de modo diverso, as *regras* possuem uma abstração relativamente reduzida.

b) *Grau de determinabilidade* na aplicação do caso concreto: os *princípios*, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as *regras* são suscetíveis de aplicação direta.

c) *Caráter de fundamentalidade* no sistema das fontes de direito: os *princípios* são normas de natureza estruturante ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do Estado de Direito).

d) *“Proximidade” da idéia de direito*: os *princípios* são “standards” juridicamente vinculantes radicados nas exigências de “justiça” (Dworkin) ou na “idéia de direito” (Larenz); as *regras* podem ser

¹⁹⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 282-283.

²⁰⁰ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discrecionalidade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 101-102. No mesmo sentido, SOUZA, Juliana de. *O código de defesa do consumidor e o princípio da publicidade*. Itajaí, SC: UNIVALI, 2003 (dissertação em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí, 2003, f. 38.

²⁰¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 1146-1147.

normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.

e) *Natureza normogénica*: os *princípios* são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogénica fundamentante. [grifo do original]

Feitas estas breves considerações sobre a diferenciação entre Princípios e Regras Jurídicas, passa-se agora ao exame das funções dos Princípios, dada a importância vital que assumem para os ordenamentos jurídicos, onde sua presença e função no corpo das Constituições contemporâneas os fazem aparecer “como os pontos axiológicos de mais alto destaque e prestígio com que fundamentar na Hermenêutica dos tribunais a legitimidade dos preceitos da ordem constitucional”²⁰². Há que se lembrar também de seu papel destacado na dinamização de muitos direitos fundamentais, onde se mostram ainda mais decisivos na esfera específica do Direito Público²⁰³.

Na doutrina, diversos são os autores que discorrem sobre tais funções. Sem a pretensão de esgotar tal discussão, trar-se-á para análise as posições de alguns deles.

Cademartori comenta que, no âmbito do Direito Público, os Princípios atuam geralmente como protetores da pessoa, “social ou individualmente considerada, contra as eventuais extrapolações por parte do Poder Público das prerrogativas que o Direito lhe confere”²⁰⁴.

Para Garcia, os Princípios podem assumir diversas funções, sendo que o autor ressalta a função explicativa, “permitindo a identificação da *mens legis* e sua contínua adequação aos valores sócio-culturais existentes por

²⁰² BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 289.

²⁰³ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discrecionalidade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 107.

²⁰⁴ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discrecionalidade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 107.

ocasião de sua aplicação”, e a função normativa ²⁰⁵, “tornando cogente que os fatos, simultaneamente, sejam valorados em conformidade com as regras e os princípios que lhes são subjacentes” ²⁰⁶.

Bonavides, acatando a classificação de Norberto Bobbio, acentua as seguintes funções dos Princípios: fundamentadora (servem de fundamento da ordem jurídica), interpretativa ²⁰⁷ (orientam o trabalho interpretativo e a aplicação das Regras Jurídicas), supletiva ou integrativa (atuam como instrumentos de colmatação de lacunas normativas), diretiva (própria dos Princípios programáticos ²⁰⁸ da Constituição) e a função limitativa (estabelecem barreiras às interpretações restritivas de direitos fundamentais

²⁰⁵ A respeito da normatividade dos Princípios, BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 287, traz as seguintes considerações: “(...) os princípios são proposições normativas e não declarações descritivas; (...) eles dizem o que deve ser e o que é permitido, não aquilo que o caso é na realidade (...)”.

(...) Centro dos critérios valorativos da Constituição, o princípio ostenta aquela ‘idoneidade normativa irradiante’ (...). (...) ‘O princípio exige que tanto a lei como o ato administrativo lhe respeitem os limites e que além do mais tenham o seu mesmo conteúdo, sigam a mesma direção, realizem o seu mesmo espírito’ ”.

²⁰⁶ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. *Fórum Administrativo*. Ano 2, n. 22. Belo Horizonte: Fórum, p. 1625-1681, dez. 2002, p. 1628.

²⁰⁷ REZEK NETO, Chade. *O princípio da proporcionalidade no estado democrático de direito*. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004, p. 45, referindo-se à importância dos Princípios jurídicos, afirma: “Com o auxílio dos Princípios Jurídicos, a interpretação do Direito se modifica para melhor, enfocando ao aplicador do Direito não apenas a localização de uma regra para sua aplicação imediata, mas, sim, a construção da norma jurídica aplicável ao problema jurídico. Portanto, os Princípios Jurídicos se caracterizam por serem de importância fundamental, em relação à evolução do direito positivo, para a regulação de novos fenômenos sociais”.

²⁰⁸ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 248 e 250, leciona que [Princípios ou] normas programáticas são “(...) as normas constitucionais, mediante as quais um programa de ação é adotado pelo Estado e cometido aos seus órgãos legislativos”, o que faz com que se provoque “(...) uma sucessiva atividade legislativa que venha disciplinar uma certa matéria” de acordo com o que dispôs a norma programática sobre o assunto. Igual entendimento há em MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: Constituição*. 4. ed. rev. e atual. Lisboa: Coimbra, 2000. tomo II, p. 248 e BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. 5. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 119. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais*. [São Paulo]: Max Limonad, 1986, p. 61, diz que as normas programáticas constituem fator de inegável influência no uso da interpretação como processo de mutação constitucional, pelo fato de deixarem grande margem de discricionariedade para a atuação do intérprete.

constitucionalmente assegurados ou ampliativas de restrições já estabelecidas na Constituição e nas leis), sendo máxima a vinculação aos Princípios no exercício das funções limitativa e integrativa, e diminuta ou declinante a vinculação, em se tratando das funções interpretativa e diretiva ²⁰⁹.

Canotilho constata que os Princípios têm uma função normogenética (“são o fundamento de regras jurídicas”) e uma função sistêmica (“têm uma *idoneidade irradiante* que lhes permite ‘ligar’ ou cimentar objetivamente todo o sistema constitucional”) ²¹⁰.

Bacellar Filho ²¹¹ expõe a multifuncionalidade dos Princípios:

embasam as decisões políticas fundamentais tomadas pelo constituinte; expressam os valores superiores inspiradores da criação de um Estado; traçam as linhas mestras das instituições dando-lhes o impulso inicial; servem de *fio condutor* das várias partes da Constituição para garantir-lhe o *status* de sistema; visam compatibilizar os compromissos políticos assumidos constitucionalmente; condicionam a atuação dos Poderes, e, pautam a interpretação e aplicação das normas jurídicas vigentes. [grifo do original]

Ferraz e Dallari destacam as funções supletiva ou integrativa e interpretativa, nos seguintes termos:

Diante de uma lacuna normativa, diante da falta de normação expressa para uma determinada situação, diante de uma dúvida interpretativa, deve-se decidir o caso concreto à luz dos princípios, da maneira mais condizente com o significado do princípio ou dos

²⁰⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 283-284. Já RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*. 3.ed. atual. 2.tir. Tradução de Wagner D. Giglio e Edílson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 2002. 453 p. Título original: *Los principios del derecho del trabajo*, p. 44, prevê as funções: informadora (servem de fundamento para o ordenamento jurídico), normativa (são meios de integração do direito) e interpretativa (orientam o juiz ou o operador jurídico na interpretação das Regras Jurídicas), para os Princípios de direito.

²¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, p. 1149.

²¹¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 150-151.

princípios aplicáveis à específica questão em exame.²¹²

Dentre as funções elencadas pelos diversos autores mencionados, destaca-se para o presente trabalho a função interpretativa dos Princípios, pois se sabe que as Regras Jurídicas podem comportar uma pluralidade de interpretações e aos Princípios cabe o papel de identificar, dentre as interpretações possíveis diante do caso concreto, qual a que deve ser obrigatoriamente adotada pelo aplicador da Norma, “em face dos valores consagrados pelo sistema jurídico”²¹³. É nesse sentido que avulta a importância dos Princípios para o desenvolvimento deste estudo, já que o Poder Público²¹⁴ deve sempre atuar em conformidade com as Normas constitucionais, das quais os Princípios são espécies. Desta forma, a concreção da Regra, “delineada e limitada pelos Princípios, terminará por indicar a *otimização*, e conseqüente correção do comportamento do agente público” [ou seja, sua proibidade]²¹⁵ [grifo do original].

Concluídas as reflexões sobre a distinção entre Regras e Princípios e sobre o estudo das funções destes últimos, passa-se à análise dos Princípios do Processo Administrativo.

2.2 ELENCO E SIGNIFICADO DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Conforme o disposto no item 1.2.5, doutrinariamente, cada

²¹² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 49. SILVA, Moacyr Motta da. O princípio da razoabilidade, como expressão do princípio da justiça, e a esfera de poderes jurisdicionais do juiz. CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (org.). *Temas de política e direito constitucional contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004, p. 124, ensina que: “Os princípios integram a ordem jurídica do direito positivo e têm por função a interpretação, a integração e a aplicação do direito positivo”.

²¹³ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 49. Tais autores usam o termo “Normas” em seus apontamentos. Com certeza o estão utilizando na concepção de “Regras”.

²¹⁴ Poder Público é expressão ampla usada para designar toda e qualquer autoridade pública.

²¹⁵ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1628.

autor tem a sua concepção do rol dos Princípios do Processo Administrativo, sendo que os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa são previstos pela Constituição Federal como específicos para o Processo Administrativo e os demais decorrem de formulação doutrinária, jurisprudencial e legal ²¹⁶.

Diversos Princípios incidem sobre o Processo Administrativo. Uns estão expressamente previstos em diferentes partes do texto constitucional (como os Princípios contidos nos arts. 5º e 37), outros são implícitos e decorrem daqueles, sem falar dos que estão consagrados pela teoria geral do Direito, como é o caso do Princípio da Segurança Jurídica ²¹⁷.

Portanto, o Processo Administrativo está informado tanto por Princípios que lhe são exclusivos quanto por Princípios também aplicáveis a outros institutos ou situações jurídicas. Assim, pode-se falar numa classificação dos Princípios ²¹⁸, que, de acordo com Di Pietro ²¹⁹, podem ser:

a) **onivalentes** ou **universais**, comuns a todos os ramos do saber, como o da identidade e o da razão suficiente;

²¹⁶ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 186-187. A falta de consenso entre os autores acerca do Princípios do Processo Administrativo é ainda mencionada por BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 152 e ZYMLER, Benjamin. A procedimentalização do direito administrativo brasileiro. *Fórum Administrativo*. Ano 2, n. 22. Belo Horizonte: Fórum, p. 1589-1600, dez. 2002, p. 1593.

²¹⁷ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 50.

²¹⁸ De acordo com GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 06, podem ser: "1) *onivalentes*, isto é, os que valem para qualquer ciência, a exemplo do princípio de não-contradição: uma coisa não pode ser e não ser ao mesmo tempo; 2) *plurivalentes*, ou seja, os que valem para um grupo de ciências, a exemplo do princípio da causalidade, que informa as ciências naturais: à causa corresponde um dado efeito; 3) *monovalentes*, tais como os que valem só para uma ciência, a exemplo do princípio da legalidade (a lei submete a todos), só aplicável ao Direito. Estes últimos podem ser: a) *gerais*, a exemplo dos que valem só para um ramo de uma dada ciência, como é o princípio da supremacia do interesse público (no embate entre o interesse público e o privado há de prevalecer o público), que só é aplicável ao Direito Público; b) *específicos*, ou seja, os que valem só para uma parte de um ramo de certa ciência, nos moldes do princípio da continuidade do serviço público (a atividade pública é ininterrupta), só verdadeiro para o Direito Administrativo, que é sub-ramo do Direito Público" [grifo do original].

²¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 66.

b) **plurivalentes** ou **regionais**, comuns a um grupo de ciências, informando-as nos aspectos em que se interpenetram. Exemplos: o princípio da causalidade, aplicável às ciências naturais e o princípio do *alterum non laedere* (não prejudicar a outrem), aplicável às ciências naturais e às ciências jurídicas;

c) **monovalentes**, que se referem a um só campo do conhecimento; há tantos princípios monovalentes quantas sejam as ciências cogitadas pelo espírito humano. É o caso dos princípios gerais de direito, como o de que ninguém se escusa alegando ignorar a lei;

d) **setoriais**, que informam os diversos setores em que se divide determinada ciência. Por exemplo, na ciência jurídica, existem princípios que informam o Direito Civil, o Direito do Trabalho, o Direito Penal etc. [grifo do original]

Para os fins a que se destina este trabalho, far-se-á uma enumeração, não exaustiva, dos Princípios do Processo Administrativo, no que parece corresponder aos de maior aplicabilidade ou utilidade prática, na seguinte ordem: os elencados na Constituição Federal, os da Lei n. 9.784/99 e os implícitos no Processo Administrativo Disciplinar, sob a ótica de diversos autores.

2.2.1 Princípio do devido processo legal

É considerado pela doutrina brasileira como Princípio matriz dos demais Princípios processuais constitucionais ²²⁰, tanto que Ferraz e Dallari ²²¹ o consideram como antecedente ao Processo Administrativo, sem pertencer ao âmbito interno desse instituto.

Em decorrência de seu enunciado ²²², na esfera administrativa, o devido processo legal não se restringe às situações de

²²⁰ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 223.

²²¹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 51.

²²² CRFB, **art. 5º**, **LIV**: "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal".

possibilidade de privação ²²³ de liberdade ou patrimonial, mas desdobra-se nas garantias do contraditório e da ampla defesa, aplicadas ao Processo Administrativo ²²⁴, o que faz com que os incisos LIV e LV ²²⁵ do art. 5º da Constituição devam ser interpretados de forma combinada ²²⁶.

Tal Princípio tem por finalidade impor “condutas formais e obrigatórias para a garantia dos acusados contra arbítrios da Administração Pública” ²²⁷ e abrange, entre outros, os seguintes direitos:

- a) direito à citação e ao conhecimento de teor da peça acusatória;
- b) direito a um rápido e público julgamento;
- c) direitos ao arrolamento de testemunhas e à notificação destas para comparecimento perante os tribunais;
- d) direito ao procedimento contraditório;
- e) direito de não ser processado, julgado ou condenado por alegada infração às leis editadas *ex post facto*;
- f) direito à plena igualdade com acusação;
- g) direito de não ser acusado nem condenado com base em provas ilegalmente obtidas ou ilegitimamente produzidas;
- h) direito à assistência judiciária, inclusive gratuita;
- i) privilégio contra a auto-incriminação;
- k) (*sic*) direito de não ser subtraído ao seu juiz natural. ²²⁸

Acerca dos termos da locução “devido processo legal”, Egon Bockmann Moreira faz interessantes considerações, a seguir elencadas.

Destacando-se o termo “processo”, da locução “devido processo legal”, podem ser vislumbradas duas situações: quando o Processo é circunstancial (aquele a juízo do interessado), o particular terá “o ônus de

²²³ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 225-226, na nota de rodapé 615, afirma que o termo “privação” deve ser entendido como impedimento ou perda, restrição (no sentido de delimitação) ou limitação de exercício, nada tendo a ver com extinção.

²²⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 186.

²²⁵ CRFB, **art. 5º, LV**: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

²²⁶ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 83.

²²⁷ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 784.

²²⁸ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 52.

requerer a instalação do Processo na defesa de seus direitos (usualmente disponíveis)". Quando o Processo é essencial (aquele obrigatório para a Administração), "a Administração tem o dever de instalar e dar prosseguimento ao devido processo". Há exceções ao Processo, nos casos em que o Estado deve agir de imediato e sem subordinação à prévia notícia ou consulta ao particular afetado, como, por exemplo, ocorre no estado de calamidade pública, onde os trâmites normais de um Processo poderiam tornar imprestável a ação do Estado e lesar o interesse público posto em jogo ²²⁹.

O vocábulo "devido" diz respeito à adequação da conduta administrativa. O administrado tem voz ativa e está em condições de igualdade com o ente público. O Processo é instalado e conduzido "com observância do rol de garantias constitucionais e legais", o que faz com que o administrado tenha segurança e certeza de que seus direitos serão respeitados ²³⁰.

A expressão "legal" significa que há "a necessidade de prévia definição legal de toda e qualquer previsão que vise a atacar, aviltar ou suprimir, direta ou indiretamente, liberdade ou bens dos particulares", a propiciar a atuação da Administração. Porém, como visto, a mera previsão em lei não é considerada suficiente para "desencadear legítima supressão de liberdade e/ou bens do administrado" ²³¹.

Bacellar Filho ²³² acentua o sentido material (que tem relação com o conteúdo das Regras processuais, as quais devem ser justas, racionais e razoáveis) e formal (relacionado às formalidades previstas na lei para

²²⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 261-264.

²³⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 264-265.

²³¹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 266.

²³² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 226-227.

proteção de prerrogativas processuais) do referido Princípio:

O princípio do devido processo legal em sentido estrito material diz respeito ao conteúdo das regras processuais: devem ser regras justas, racionais, razoáveis. Acentua-se o termo “*devido processo*”: o processo *devido* corresponde a um processo *justo*. Em sentido formal relaciona-se às formalidades previstas na lei para proteção do exercício das prerrogativas processuais inerentes ao contraditório e à ampla defesa. Acentua-se o termo “*processo legal*”: a formalização do agir administrativo como garantia para a defesa dos direitos [grifo do original].

2.2.2 Princípio da legalidade

Tal Princípio está expressamente previsto no *caput* do art. 37, da Constituição de 1988 e no art. 2º, da Lei n. 9.784/99 e consagrado no art. 5º, inciso II, da Constituição ^{233 234}.

Significa dizer que a Administração Pública “(...) só pode fazer o que a lei *autoriza* e, ainda assim, *quando* e *como* autoriza” (ou seja, não pode atuar *contra legem* [alterando as disposições legais] ou *praeter legem* [elastecendo para além de seus limites]), ao contrário do particular, que “(...) pode fazer tudo aquilo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe” [grifo do original] ²³⁵. Somente em situações excepcionais (“grave perturbação da ordem e guerra quando irrompem inopidamente”) pode a Administração Pública agir, mesmo sem a disposição de lei.

²³³ **Art. 5º, II** – “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

²³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 73-74, afirma que tal Princípio também está radicado no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, dando a entender que “(...) mesmo os atos mais conspícuos do Chefe do Poder Executivo, isto é, os decretos, inclusive quando expedem regulamentos, só podem ser produzidos para ensejar *execução fiel da lei*. Ou seja: *pressupõem sempre uma dada lei* da qual sejam os *fiéis executores*” [grifo do original].

²³⁵ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 07-08. No mesmo sentido, BOLSI, Gilmar. *Controle da administração pública: perspectivas quanto ao controle social*. Itajaí, SC: UNIVALI, 2003 (dissertação em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí, 2003, f. 30.

A esse Princípio também se submete o agente público. Caso este se afaste das imposições legais, o ato pode ser nulificado e seu autor responsabilizado, “conforme o caso, *disciplinar, civil e criminalmente*”^{236 237}.

Interessa fazer algumas considerações sobre o vocábulo “lei” e a expressão “em virtude de lei”.

A palavra “lei” aplica-se tanto à lei formal (isto é, “ao ato legislativo emanado dos órgãos de representação popular e elaborado de conformidade com o processo legislativo previsto na Constituição”, arts. 59 a 69), quanto a ato equiparado à lei formal (lei delegada, prevista no art. 68, e medidas provisórias, convertidas em lei, contempladas no art. 62, “as quais, contudo, só podem substituir a lei formal em relação àquelas matérias estritamente indicadas nos dispositivos referidos”)²³⁸.

A expressão “em virtude de lei”, prevista no enunciado do art. 5º, inciso II, dá margem à polêmica, pois, para alguns “basta a existência de uma lei autorizativa de atos com aquele conteúdo”, enquanto para outros, “o conteúdo do restritivo da ação há que decorrer diretamente da lei”, de sorte que José Afonso da Silva²³⁹ esclarece:

(...) os elementos essenciais da providência impositiva não que constar da lei. Só a lei cria direitos e impõe obrigações positivas ou negativas, ainda que o texto constitucional dê a entender que só estas últimas estão contempladas no princípio da legalidade. Há outras normas constitucionais que completam seu sentido.

Devido à confusão que, não raro, ocorre na doutrina, faz-se

²³⁶ O art. 121 da Lei n. 8.112/90, que dispõe sobre o Regime Único dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas, prevê esta tríplice responsabilidade.

²³⁷ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 07-08.

²³⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 420.

²³⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 420.

indispensável distinguir o Princípio da Legalidade do Princípio da Reserva Legal.

O primeiro significa a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador. O segundo consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal [ou por atos equiparados à lei formal, que são apenas a lei delegada e as medidas provisórias, convertidas em lei, na interpretação firmada na praxe]. Embora às vezes se diga que o princípio da legalidade se revela como um caso de *reserva relativa*, ainda assim é de reconhecer-se diferença entre ambos, pois que o legislador, no caso de reserva de lei, deve ditar uma disciplina mais específica do que é necessário para satisfazer o princípio da legalidade. ²⁴⁰ [grifo do original]

Importante também abordar aqui a questão entre legalidade e atividade administrativa, quando a lei confere ao agente público a competência discricionária ²⁴¹. Isto quer dizer que a tal agente foi atribuído, pela lei, o dever-poder de escolher, dentre as várias condutas possíveis, a melhor conduta, a conduta ótima à plena satisfação do interesse público. Porém, quando se pode demonstrar que o agente não adotou a melhor solução, conclui-se que houve ilegalidade, violação da vontade da lei, ou seja, o agente ultrapassou os limites da discricionariedade, “praticando abuso ou desvio de poder, produzindo um ato nulo”. Assim, conclui-se que o Poder Judiciário pode e deve julgar a legalidade de atos praticados no exercício de competência discricionária, cabendo ao juiz “anular o ato, declarando sua ilegalidade, quando se patentear um evidente

²⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 421.

²⁴¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 427, faz a distinção entre ato vinculado e ato discricionário, nos seguintes termos: “(...) A doutrina, é certo, firmou já a orientação de que a discricionariedade é sempre *relativa* e *parcial*, porque, quanto à *competência*, à *forma* e à *finalidade do ato*, a autoridade está sempre subordinada ao que a lei dispõe; são eles, pois, aspectos vinculados do ato discricionário, pelo que este só se verifica quanto ao *motivo* e ao *objeto* do ato. E é aqui que se dá a distinção entre atos discricionários e vinculados. Se o motivo e o objeto forem expressos em lei, o *ato é vinculado*; se não o forem, resta um campo de liberdade ao administrador, e o *ato é discricionário*” [grifo do original].

conflito entre o ato da autoridade e a discricionariedade que lhe foi conferida”²⁴².

Finalmente, julga-se necessário fazer algumas considerações sobre o Princípio da Legalidade e a Lei n. 9.784/99, que, em seu art. 2º, parágrafo único, inciso I, exige que nos Processos Administrativos se atue conforme a lei e o direito.

A esse respeito, Egon Bockmann Moreira²⁴³ entende que a locução *conforme a lei e o Direito* “determina que o agente cumpra a norma legal, com observância do todo do ordenamento jurídico”, pois se o artigo dispõe sobre os dois termos, é porque, “para o processo administrativo, a lei não é a única fonte, nem tampouco pode ser interpretada de forma restritiva”, podendo incidir também a analogia, o costume e, “especialmente, a avaliação crítica do agente público quando lhe é exigido a aplicar normas inconstitucionais”.

Por sua vez, Romeu Felipe Bacellar Filho²⁴⁴, com o qual se concorda, enfrentando a questão do Princípio da Legalidade como vinculação da Administração ao ordenamento jurídico ou à lei formal, afirma que a “adoção do sentido restrito do Princípio da Legalidade é exigência da própria Constituição de 1988”, pois o fato da Constituição colocar o Princípio da Legalidade ao lado dos demais Princípios significa que “a legalidade não esgota a regulação jurídica da Administração” e também “a adoção de conceito amplo faz confundir legalidade e constitucionalidade”, pervertendo a hierarquia das fontes do direito:

(...) O primeiro argumento é de ordem lógica. Ora, se o princípio da legalidade pretendesse abarcar a própria vinculação constitucional da atividade administrativa seria inútil e totalmente despido de sentido a afirmação de outros princípios constitucionais da Administração Pública. Afinal, o que sobraria

²⁴² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 56-57.

²⁴³ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 80-81.

²⁴⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 162.

para os demais?

Se a Constituição coloca, ao lado do princípio da legalidade, o da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, resta subjacente que a legalidade não esgota a regulação jurídica da Administração.

De outra parte, a adoção de conceito amplo faz confundir legalidade e constitucionalidade. Perverte-se a hierarquia das fontes do direito (são colocados no mesmo plano blocos distintos na pirâmide normativa) quando no sistema constitucional brasileiro estão, rigidamente, delimitados (por exemplo, na fixação do objeto do recurso extraordinário e do recurso especial).

2.2.3 Princípio da impessoalidade

Este Princípio está previsto no *caput* do art. 37 da Constituição de 1988.

Diversas são as interpretações dos doutrinadores brasileiros a respeito de tal Princípio.

Para alguns autores ²⁴⁵ ele deve ser entendido como Princípio da Igualdade ou Isonomia, pois entendem que por ele “a Administração tem que tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas” ²⁴⁶.

Hely Lopes Meirelles ²⁴⁷ afirma que ele nada mais é que o Princípio da Finalidade, “o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal” (sendo que este é “unicamente o que a norma de direito

²⁴⁵ Nesse sentido: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 84, e GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 08.

²⁴⁶ Isto significa dizer que: “Em síntese, na instrução e na decisão do processo administrativo a autoridade pública disso incumbida deve zelar pela maior igualdade possível entre as partes, inclusive compensando eventuais desigualdades, em busca de uma solução legal, justa e convincente” FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 54-55.

²⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 85.

indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, *de forma impessoal*").

José Afonso da Silva ²⁴⁸ atribui outro conteúdo a esse Princípio ao certificar que:

O *princípio* ou *regra da impessoalidade* da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal. ²⁴⁹ [grifo do original]

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ²⁵⁰ aduz que exigir “impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração”. No primeiro sentido, o Princípio estaria relacionado com a finalidade pública (ou seja, “a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”). No segundo sentido, terá o mesmo conteúdo definido acima por José Afonso da Silva.

A autora observa que esse Princípio aparece implicitamente no artigo 2º, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 9.784/99, com os dois sentidos indicados (visto que exige “*objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades*”). Além disso, acresce mais duas aplicações para o mesmo: a uma, “quando se reconhece validade aos

²⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 648.

²⁴⁹ Sobre a personalização, SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 649, leciona: “A personalização, ou seja, a individualização do funcionário, pode ser recomendável quando atue não como expressão da vontade do Estado, mas como expressão de veledade, capricho ou arbitrariedade pessoal. (...) A personalização vale assim para imputar ao funcionário uma falta e responsabilizá-lo perante a Administração Pública, a fim de que esta imponha a punição cabível”.

²⁵⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 71.

atos praticados por funcionário irregularmente investido no cargo ou função, sob fundamento de que os atos são do órgão e não do agente público”; a duas, quando se observam casos de impedimento ou suspeição ²⁵¹ da autoridade que deve decidir no Processo Administrativo, cujas Normas sobre tais institutos “se inserem também como aplicação do Princípio da Impessoalidade e do Princípio da Moralidade” ²⁵².

Romeu Felipe Bacellar Filho ²⁵³ diz que o Princípio da Impessoalidade traz a seguinte lição:

(...) o exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública configura atividade de natureza impessoal, não sendo lícito transformá-lo em veículo para o alcance de propaganda ou promoção pessoal.

De sua exposição extrai-se que a igualdade jurídica é resultante da visão de impessoalidade (já que há ausência de rosto do administrador público e ausência de nome do administrado, o que faz com que não haja qualquer tipo de discriminação na relação Administração-administrado) e que a finalidade pública embute-se na impessoalidade (pois sua “observância pela Administração previne o ato praticado de qualquer sentido de individualismo, posicionando-o em conformidade com o bem comum”) ²⁵⁴.

Tratando do Processo Administrativo Disciplinar e

²⁵¹ Previstos nos arts. 18 a 21, da Lei n. 9.784/99. Ver Conceitos Operacionais dessas Categorias no Capítulo 1, item 1.3.6, na nota de rodapé n. 95.

WAMBIER, Luiz Rodrigues (Coord.); ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. v. 1, p. 410-411, ensinam que: “O impedimento é circunstância originada por fatos objetivamente verificáveis, enquanto a suspeição por fatos cuja aferição envolve um processo mais complexo, mas ambos afetam a imparcialidade do juiz” .

²⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 71.

²⁵³ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 188.

²⁵⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 188-189.

impessoalidade, Bacellar Filho ²⁵⁵ afirma que a impessoalidade está assegurada no Processo Administrativo Disciplinar, em função de uma série de condutas a serem observadas e que, na imposição da sanção disciplinar, “a Administração Pública deve levar em conta a ‘pessoa’ do servidor” ²⁵⁶ (pois seus antecedentes funcionais devem ser considerados na aplicação da sanção), sem que isto represente um agir de forma pessoal. “A pessoalidade proibida é aquela que move o exercício da competência disciplinar a fins subjetivos” ²⁵⁷.

Do exposto conclui-se que o entendimento mais fidedigno do Princípio é dado por José Afonso da Silva, no que corrobora Bacellar Filho, e que de sua aplicação decorrem e são reforçados os Princípios da Igualdade (ou Isonomia) e da Finalidade.

2.2.4 Princípio da moralidade

Previsto expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição de 1988. A Lei n. 9.784/99 o prevê no art. 2º e, no parágrafo único, inciso IV, onde exige “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”, referindo-se evidentemente aos principais aspectos da moralidade administrativa.

Os doutrinadores evidenciam a dificuldade de se definir tal Princípio, pois se trata de um conceito “aberto”, “fluido”, sem critérios estanques que dêem resposta exata ao seu cumprimento ²⁵⁸. Talvez isso se deva ao fato de que a palavra “moral” tem um

(...) conceito eminentemente variável, sofrendo acréscimos, ajustes e supressões em conformidade com os critérios de ordem

²⁵⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 191.

²⁵⁶ “Afim, o processo representa instrumento concretizador dos direitos da pessoa humana”. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 191.

²⁵⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 191.

²⁵⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 95.

sociológica vigentes no meio em que se desenvolverá a sua análise; critérios estes que variarão em conformidade com os costumes e os padrões de conduta delimitadores do alicerce ético do grupamento. Moral, por conseguinte, é noção de natureza universal, apresentado conteúdo compatível com o tempo, o local e os mentores de sua concepção.²⁵⁹

Antiga é a distinção entre moral²⁶⁰ e direito, sendo seus traços característicos licitude e honestidade, “numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo o que é legal é honesto)”²⁶¹.

O pioneiro na idealização e estudo da moralidade administrativa foi Maurice Hauriou, que, na 10ª edição de seu *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, definiu a moralidade administrativa como o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”²⁶².

Desta forma, observa-se que a moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica, pois:

(...) Enquanto a moral comum direciona o homem em sua conduta externa, permitindo-lhe distinguir o bem do mal, a moral administrativa o faz em sua conduta interna, a partir de idéias de

²⁵⁹ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1629.

²⁶⁰ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1629-1630, define a moral como: “o conjunto de valores comuns entre os membros da coletividade em determinada época, ou, sob uma ótica restritiva, o manancial de valores que informam o atuar do indivíduo, estabelecendo os seus deveres para consigo e sua própria consciência sobre o bem e o mal. No primeiro caso, (...) tem-se o que se convencionou chamar de moral fechada, e, no segundo, a moral aberta”.

²⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 77.

²⁶² GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1631. No mesmo sentido DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 77-78, e FERREIRA, Robson Carlos. *O tribunal de contas e sua relação com o princípio da moralidade administrativa*. Itajaí, SC: UNIVALI, 1991 (dissertação em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí, 1991, f. 46-47.

boa administração e de função administrativa ²⁶³, conforme os princípios que regem a atividade administrativa. ²⁶⁴

No aspecto subjetivo, o Princípio aplica-se à Administração (direta e indireta) ²⁶⁵ e às pessoas privadas, quando em relação com os entes públicos.

Em relação às atividades atingidas, o Princípio incide sobre as atividades desenvolvidas dentro (relações *interna corporis*) e fora (relações externas, que envolvem ativa ou passivamente as pessoas privadas) da Administração.

Quanto à violação do Princípio da Moralidade, “basta contrariedade a princípio moral claro e inequívoco para configurar descumprimento à Constituição” ²⁶⁶.

A moralidade proíbe condutas praticadas de forma imoral (conscientemente oposta à Moral em vigor) e amoral (indiferente

²⁶³ MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. *Tutela cautelar no processo administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 104, assim define a função administrativa: “é atividade concreta, uma vez que realiza a vontade contida na lei. Tem como finalidade a satisfação dos objetivos da coletividade, os fins estatais. É exercida segundo regras de direito público. O exercício da função administrativa dá-se mediante a prática de atos complementares aos atos legislativos, aplicando-os concretamente”.

²⁶⁴ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1631.

²⁶⁵ Adota-se para este estudo os conceitos operacionais de MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 64: “Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da chefia do Executivo” [grifo do original].

“São entes da Administração indireta: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas, conforme dispõe o inc. II do art. 4º do Dec.-lei 200/67, alíneas a, b, c e d, respectivamente.

Cada uma dessas entidades possui personalidade jurídica própria, que não se confunde com a personalidade jurídica da entidade maior a que se vinculam – União ou Estado-membro ou Município. Tendo personalidade jurídica, são sujeitos de direitos e encargos por si próprios, realizando atividades e atos do mundo jurídico em seu próprio nome” [grifo do original]. MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 74.

²⁶⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 97.

às valorizações da Ética, caracterizada pela ausência de senso moral). Ainda que o agente esteja absolutamente convencido de que atendeu ao interesse público, sem qualquer benefício pessoal, pode haver violação ao princípio. Trata-se de um vício submetido a um controle objetivo.²⁶⁷

Constitui violação ao Princípio o desvio de poder²⁶⁸, que ocorre quando “a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares”^{269 270}, e deve ser analisado como uma “variação da ilegalidade, situando-se na violação da lei que imponha ao agente a obrigação de perseguir um objetivo determinado com a exclusão de todos os outros”²⁷¹.

²⁶⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 97.

²⁶⁸ O desvio de poder, também chamado desvio de finalidade, constitui uma das espécies do gênero *abuso de poder* ou *abuso de autoridade*. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 104, assim define o desvio de poder: “O *desvio de finalidade* ou *de poder* verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público. (...) é assim, a violação ideológica [moral] da lei (...) colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal” [grifo do original]. Por causa da Lei 4.717/65, que regulamenta a ação popular, o desvio de poder é causa de nulidade dos atos da Administração, lesivos ao patrimônio público.

Por sua vez, a outra espécie de *abuso de poder* é o excesso de poder, que é assim definido por CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Direito e processo disciplinar*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966, p. 75: “*Abuso de poder* ou excesso de poder será aquele exercido sem fundamentos legais ou acima dos limites fixados pela lei”.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 104, observa que: “O excesso de poder torna o ato arbitrário, ilícito e nulo. É uma forma de *abuso de poder* que retira a legitimidade da conduta do administrador público, colocando-o na ilegalidade e até mesmo no crime de *abuso de autoridade* quando incide nas previsões penais da Lei 4.898, de 9.12.65, que visa a melhor preservar as liberdades individuais já asseguradas na Constituição (art. 5º)”.

²⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 78.

²⁷⁰ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1634, define o ato administrativo moralmente ilegítimo: “O ato formalmente adequado à lei, mas que vise, em essência, a prejudicar ou beneficiar a outrem, será moralmente ilegítimo, isto em virtude da dissonância existente entre a intenção do agente, a regra de competência e a finalidade que deveria ser legitimamente alcançada com esta”.

²⁷¹ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1631.

Por outro lado, compreendem-se no âmbito do Princípio os chamados Princípios da Lealdade e Boa-Fé ²⁷², que fazem com que a Administração proceda com sinceridade e lhanza, em relação aos administrados, sendo-lhe proibido “qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos” ²⁷³.

Por fim, tratando da previsão normativa do Princípio da Moralidade, interessante lembrete traz Emerson Garcia ²⁷⁴ a respeito das formas de expressão do Princípio da Moralidade e de sua inobservância:

São igualmente formas de expressão do princípio da moralidade os preceitos constitucionais que prevêm como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária ²⁷⁵ e que resguardam o decoro parlamentar ²⁷⁶ e o dever de probidade do Presidente da República ²⁷⁷.

Tal qual o princípio da legalidade, é requisito de legitimidade da atuação do agente e de validade do ato administrativo; logo, sua inobservância pode acarretar a anulação do ato por meio de ação popular ²⁷⁸ ou de ação civil pública ²⁷⁹.

²⁷² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 195 e 198, afirma que no campo do Processo Administrativo Disciplinar há exigência de Regras processuais de lealdade e boa-fé e que o Princípio da Inadmissibilidade das Provas Ilícitas, previsto no art. 5º, inciso LVI, da Constituição Federal, aplicado na seara do Procedimento e do Processo Administrativo, resulta da incidência do Princípio da Moralidade.

²⁷³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 90.

²⁷⁴ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1633-1634.

²⁷⁵ Art. 3º, I, da CRFB.

²⁷⁶ Art. 55, II e § 1º, da CRFB.

²⁷⁷ Art. 85, V, da CRFB.

²⁷⁸ Art. 5º, LXXIII, da CRFB e Lei n. 4.717/65, que regula a ação popular.

²⁷⁹ Arts. 129, III, da CRFB e 25, III, “b”, da Lei n. 8.625/93.

2.2.5 Princípio da publicidade

Está prescrito expressamente nos arts. 5º, XXXIII, XXXIV, “b”, LX e LXXII; 37, *caput* e § 3º, II; e 93, IX, da Magna Carta ²⁸⁰. A Lei n. 9.784/99 traz o Princípio em seu art. 2º, parágrafo único, inciso V, que prevê “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”, além de várias outras exigências pertinentes ao mesmo Princípio ²⁸¹.

Por esse Princípio ²⁸², a Administração Pública deve agir com a maior transparência possível ²⁸³, pois

(...) Não pode haver em um Estado Democrático de Direito ²⁸⁴, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. ²⁸⁵

A publicidade é um requisito de eficácia e moralidade do ato

²⁸⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 117.

²⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 77.

²⁸² Segundo BLANCHET, Luiz Alberto. *Curso de direito administrativo*. Curitiba: Juruá, 1998, p. 38: “(...) alguns princípios têm a atuação de *finis* e outros de *meios*. A publicidade não pode ser considerada como um dos *finis* a serem assegurados, mas é mero *meio* para a preservação de valores a ela superiores e juridicamente inelimináveis: contraditório, ampla defesa, moralidade, etc” [grifo do original].

²⁸³ De acordo com MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 33: “A ampla e efetiva publicidade da atuação administrativa, a motivação de seus atos e a participação do administrado na condução dos negócios públicos são subprincípios (e instrumentos) (...)” da transparência administrativa.

²⁸⁴ “Diz-se Estado Democrático de Direito àquele que se submete às regras previamente estabelecidas pelos representantes do povo. Trata-se de um Estado onde as relações entre governantes e governados são reguladas pelo Direito. O Estado que é legitimado e submisso à ordem jurídica”. REZEK NETO, Chade. *O princípio da proporcionalidade no estado democrático de direito*, p. 53.

²⁸⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 84.

administrativo ²⁸⁶ e faz-se pela publicação ²⁸⁷ do mesmo no órgão oficial ²⁸⁸; ou por edital, afixado em local de fácil acesso na sede do órgão emanador (caso a lei não exija que o ato seja inserido no jornal oficial), para conhecimento do público em geral e início de produção de seus efeitos; ou através de notificação pessoal ao interessado no ato ou a quem o ato beneficia ou prejudica (nos casos em que

²⁸⁶ Conforme MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 122: “Ato administrativo é a declaração de vontade, expressa ou tácita, do Estado ou de quem lhe faça as vezes, que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si próprio em fiel observância à lei e sob regime jurídico de direito público, com produção de efeitos jurídicos imediatos e sempre sob a possibilidade de controle jurisdicional”.

Necessário que se diga que PORTA, Marcos de Lima. *Processo administrativo e o devido processo legal*, p. 64-66, não admite a existência de atos tácitos e implícitos, porque considera que “obrigatoriamente, o ato administrativo deverá ser explícito e decorrente de uma extroversão” e o que se observa em ambos os casos é “a inexistência de declaração expressa do Estado, feita no exercício de uma competência administrativa”.

²⁸⁷ Sobre o fato de tornar público o ato administrativo, MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 128-129, dispõe: “Até sua publicidade o ato é documento próprio da autoridade competente. (...). O provimento [do ato administrativo] existe quando se torna público em concreto, a partir de sua assinatura e entrega ao órgão competente para o exercício da ação administrativa (ou de sua divulgação).

Melhor: a partir do momento em que o ato administrativo, aprovado e firmado, deixa o gabinete da autoridade, titular de competência para sua prática e se torna de conhecimento público (ainda que essa ciência limite-se aos servidores responsáveis por seu encaminhamento), é exigível da Administração. Caso seja necessário, por previsão legal expressa, algum registro e/ou numeração, etc., o ato administrativo torna-se público a partir da prática dessa formalidade.

Mesmo em favor de terceiros, o provimento tornado público é imperioso, pois retrata formalização de entendimento vinculante à Administração”.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 11, anota que: “A publicação de atos, contratos e outros instrumentos jurídicos, salvo os normativos, pode ser resumida. (...). As leis, códigos e outros atos normativos (regulamentos, instruções, regimentos) devem ser publicados integralmente”.

²⁸⁸ Conforme GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 11: “Órgão oficial é o jornal, público ou privado, destinado à publicação dos atos estatais. A Lei federal n. 8.666/93, chamada de Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública, no art. 6º, XIII, com a redação que lhe atribuiu a legislação posterior, define imprensa oficial como o ‘veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União, o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis’ ”.

São efeitos da publicação oficial: “I – presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da Administração pública direta, indireta e fundacional; II – desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos; III – marcar o início dos prazos de decadência e prescrição; IV – impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta e indireta” GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 12.

a forma de publicidade exigida é essa)²⁸⁹.

O Princípio não será atendido se a divulgação for restrita (“seja no que diz respeito ao conteúdo da informação, seja no que diz respeito ao número de pessoas alcançadas por ela”)²⁹⁰.

Não havendo a publicidade, Bacellar Filho²⁹¹ diz que não é possível:

(...) inferir se um ato administrativo é legal, se tem finalidade pública, ou se é atencioso aos princípios da moralidade e da impessoalidade. Sem a publicidade dos atos administrativos, o cidadão não tem chance de tomar conhecimento de sua existência, conteúdo e alcance. Enfim, impossibilita-se o controle da Administração.

A respeito dos atos atingidos pela publicidade, Hely Lopes Meirelles²⁹² pontifica:

Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em

²⁸⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 651.

²⁹⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 125.

A respeito do desvirtuamento do Princípio, GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 12-13, assim se manifesta: “Diga-se que o princípio da publicidade não deve ser desvirtuado. Com efeito, mesmo a pretexto de atendê-lo, é vedado mencionar nomes ou veicular símbolos ou imagens que possam caracterizar promoção pessoal de autoridade ou servidor público, *ex vi* do que prescreve o § 1º do art. 37 da Constituição Federal (...). Essas disposições são de observância imediata, não necessitando para sua aplicação de qualquer regulamentação. (...) Outras vedações à divulgação de certos comportamentos da Administração podem ser feitas, como é o caso da publicidade fora dos limites territoriais do Estado ou do Município. (...) A esses princípios também estão submetidas as autarquias e as fundações públicas.

As sociedades de economia mista e as empresas públicas somente se subordinam a esses princípios se prestadoras de serviço público. A eles, em tese, não se submetem se interventoras da atividade econômica, dado que são constituídas e organizadas para atuar nos termos das entidades privadas, conforme estabelece o art. 173 da Constituição Federal. Assim, como regra, seus atos e comportamentos são prestigiados pelo sigilo quando disserem respeito aos seus objetivos” .

²⁹¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 203.

²⁹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 89.

formação, os processos em andamento, os pareceres ²⁹³ dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.

Constituem exceção ao Princípio da Publicidade, os atos e atividades relacionados com a segurança nacional (art. 5º, XXXIII, da CF), os ligados a certas investigações, a exemplo dos Processos Disciplinares, de determinados inquéritos policiais (art. 20 do CPP) e dos pedidos de retificação de dados (art. 5º, LXXII, *b*, da CF), desde que prévia e justificadamente sejam assim declarados pela autoridade competente ²⁹⁴.

Por fim, cumpre destacar, quanto ao sigilo (que não é instituto específico de qualquer dos Poderes da União), as palavras de Gasparini

²⁹³ Importante informação sobre pareceres e certidões dá SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 651-652: “É de ponderar, contudo, que os pareceres só se tornam públicos após sua aprovação final pela autoridade competente; enquanto em poder do parecerista ainda é uma simples opinião que pode não se tornar definitiva. As certidões, contudo, não são elementos da publicidade administrativa, porque se destinam a interesse particular do requerente; por isso a Constituição só reconhece esse direito quando são requeridas para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5º XXXIV, *b*), mas é certo que a Constituição assegura a todos o direito de obter dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo a lei, sob pena de responsabilidade, salvo as sigilosas já mencionadas (art. 5º, XXXIII)”. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 651-652.

Também FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 84-85, trazem interessante consideração sobre pareceres e certidões: “Há um preconceito extremamente forte no tocante ao fornecimento de certidões de pareceres. Especialmente se figurar nos autos um parecer, exarado por procurador ou assessor jurídico, contrariando posições sustentadas pela Administração, existe uma injustificada crença de que sua divulgação é lesiva ao interesse público. O parecer vale pelo seu conteúdo, pela sua fundamentação e pela respeitabilidade científica de seu signatário. Vale por seu conteúdo intrínseco, pelo seu poder de convencimento, pouco importando se favorável ou desfavorável a este ou àquele interessado. Um parecer constante dos autos é um documento público, e, nessa condição, não pode ser subtraído à incidência do mandamento garantidor do direito à obtenção de certidões contido no art. 5º, XXXIV, “b”, da Constituição Federal”.

²⁹⁴ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 10.

²⁹⁵, no que se refere às pessoas que podem atuar nos Processos assim caracterizados:

Declarado o sigilo, só algumas pessoas, como os interessados e seus procuradores e os servidores que devem atuar nos processos assim caracterizados, podem ter vista e examiná-los. A qualquer outra pessoa esses atos estão vedados. Essas exceções não são privilégio deste ou daquele Poder. Existem no Judiciário (segredo de justiça – art. 155 do CPC e art. 5º, LX, da CF) e no Legislativo (sessão e voto secreto, conforme dispõem, respectivamente, os arts. 69 e 184 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais, aprovado pela Resolução n. 17, de 1989).

2.2.6 Princípio da eficiência

Previsto no art. 37, *caput*, da Carta de 1988, sendo que a Lei n. 9.784/99 também a ele faz referência no art. 2º, *caput*.

É aquele que impõe a todo agente público o dever de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional ²⁹⁶.

Cumpra explicitar tais atribuições: quanto à *presteza*, significa que o desempenho deve ser rápido (sem qualquer procrastinação) e “(...) oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral” ²⁹⁷. Quanto à *perfeição*, as atribuições devem ser executadas valendo-se das técnicas e conhecimentos necessários, de forma “(...) a tornar a execução a melhor possível, evitando sua repetição e reclamos por parte dos administrados” ²⁹⁸. Quanto ao *rendimento*, significa que as

²⁹⁵ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 10.

²⁹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 90.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Fundamentos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 23, acentua que “(...) A negligência e o amadorismo não têm lugar na Administração Pública”.

²⁹⁷ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 19.

²⁹⁸ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 20.

competências devem ser praticadas “(...) com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade”²⁹⁹.

Esse Princípio há que ser observado sob dois aspectos: em relação ao modo de atuação do agente público (o qual deve desempenhar suas atribuições da melhor forma possível, para obter os melhores resultados) e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública (também com o fito de obter os melhores resultados na prestação do serviço público)³⁰⁰.

Quando aplicado ao Processo Administrativo, tal Princípio exige que ele, “(...) no mínimo, chegue ao seu final, tenha uma decisão conclusiva, afirme ou negue um direito, solucione uma controvérsia”^{301 302}.

²⁹⁹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 20. E, na mesma página, este autor considera: “(...) Resultados positivos não significam lucros, embora em alguns casos, possam existir”.

³⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 83.

A respeito do cumprimento do Princípio da Eficiência, SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 653, aduz que: “A própria Constituição, pela EC-19/98, introduziu alguns mecanismos tendentes a promover o cumprimento do princípio da eficiência, como o da participação do usuário na Administração Pública e a possibilidade de aumentar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades da Administração direta e indireta”.

³⁰¹ “O que não pode ocorrer é a negativa ou a simples ausência de uma decisão final, para o quê é importante não admitir delongas, protelações, descumprimento de prazos, omissão de providências ou o puro e simples engavetamento, para não se falar em extravio nem em subtração delituosa”. FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 78.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 79, observam outros artigos na Lei n. 9.784/99 em que se faz presente a incidência do Princípio da Eficiência.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 184-185, afirma que a eficiência processual garante o desenvolvimento de um Processo célere e que “A *celeridade* impõe que os atos processuais sejam praticados no mais curto espaço de tempo possível, de forma contínua e coordenada. (...) Nesse sentido, a Lei 9.784/1999 fixa o dever de ‘impulsão de ofício’ em todas as fases do processo (arts. 2º, parágrafo único, XII, 5º, 29, 36 e 37) e estabelece prazos, breves e certos, para a prática dos atos processuais por parte da Administração e particulares (arts. 23, parágrafo único, 24, 42, 44, 49, 56 e 59). Além disso, são legalmente vedados a produção de provas ‘ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias’ (art. 38, § 2º) e o andamento do processo ‘quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente’ (art. 52), limitando-se-o ao essencial” [grifo do original].

Finalizando, para maior compreensão do que seja eficiência administrativa, cumpre fazer-se a distinção entre eficácia e eficiência administrativas: a primeira é a potencial concreção imediata dos fins legais e a segunda, a relação entre o concretizado e a perspectiva ideal da atividade administrativa:

Eficácia administrativa é a potencialidade de concreção imediata dos fins preestabelecidos em lei, a idoneidade do ato para a produção de seus efeitos, “a situação atual de disponibilidade para produção dos efeitos *típicos*, próprios do ato”. Já a *eficiência administrativa* impõe que esse cumprimento da lei seja concretizado com um mínimo de ônus sociais, buscando o puro objetivo do atingimento do interesse público de forma ideal, sempre em benefício do cidadão. Trata-se do *melhor caminho*, do *caminho social ideal* ao atingimento da eficácia: a relação entre o concretamente realizado e a perspectiva ideal da atividade administrativa.³⁰³ [grifo do original]

2.2.7 Princípio da finalidade

Expressamente previsto no *caput* do art. 2º, da Lei n. 9.784/99, sua raiz constitucional encontra-se na própria consagração do Princípio da Legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal)³⁰⁴.

³⁰² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 220, afirma que o Princípio da Eficiência “(...) aplicado ao Direito Administrativo Disciplinar, informa, (...) as regras constitucionais sobre a *profissionalização* e *responsabilização* do servidor público” [grifo do original]. Como, no presente trabalho, interessa uma abordagem direcionada às Regras aplicáveis ao Processo Administrativo Disciplinar, deixa-se de abordar o que dispôs o autor a esse respeito, dando-se notícia de que maiores considerações sobre profissionalização e responsabilização do Servidor, podem ser obtidas às páginas 218 a 220 da obra supra mencionada.

³⁰³ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 180.

³⁰⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 78. Esse autor ainda observa referência ao Princípio noutro dispositivo constitucional [p. 78-79]: “Pode-se dizer, contudo, que há outro dispositivo constitucional que lhe serviria de referência específica, embora implícita. É o art. 5º, LXIX, no qual se prevê o mandado de segurança. Ali se diz cabível sua concessão contra ilegalidade ou ‘abuso de poder’. Abuso de poder é o uso do poder além de seus limites. Ora, um dos limites do poder é justamente a finalidade em vista da qual caberia ser

Este Princípio impõe à Administração Pública a prática de atos voltados para o interesse público^{305 306}.

O interesse público³⁰⁷ é aquele que se refere a toda a Sociedade, ao todo social³⁰⁸, à comunidade considerada por inteiro³⁰⁹. Este é o *interesse público primário* (o único que pode ser perseguido pela Administração), que não se confunde com o *interesse público secundário* (“que só diz respeito à Administração Pública ou que de modo geral não condiz com o interesse de toda a coletividade”³¹⁰), nem muito menos com o interesse pessoal do agente público

utilizado. Donde, o exercício do poder com desvirtuamento da finalidade legal que o ensancharia [ensejaria] está previsto como censurável pela via do mandado de segurança”.

³⁰⁵ ou seja, a atividade administrativa “não pode ensejar favores e vantagens para o próprio agente da Administração ou pessoa que ele deseje beneficiar, como também não pode resultar em ofensa a interesse de particulares, ainda que sejam desafetos seus”. BLANCHET, Luiz Alberto. *Curso de direito administrativo*, p. 39. Igual entendimento têm GOUVEIA, Alexandre Grassano F; SALINET, Francisco Cesar. Comentários à nova lei do processo administrativo federal (lei nº 9.784/99). PAIVA, Mário Antônio Lobato de (org.). *Direito administrativo: temas atuais*. Leme: LED – Editora de Direito, 2003, p. 495.

³⁰⁶ TAVARES, Quintino Lopes Castro. O sentido liberal de interesse público. CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (org.). *Temas de política e direito constitucional contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004, p. 87, leciona que: “O interesse público é a finalidade última da atividade administrativa. É o que justifica qualquer ação da Administração Pública e lhe confere as prerrogativas de presunção a seu favor”.

³⁰⁷ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*, v. 2, p. 850, assim define interesse público: “Ao contrário do particular, é o que se assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham para uma necessidade coletiva”.

³⁰⁸ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 15, afirma que: “No Estado Federal deve-se entender o *todo social* como sendo a comunidade submetida à competência da entidade integrante da Federação. Assim, há de se atender ao interesse da *comunidade brasileira* se o que se quer promover diz respeito à União, ao da *comunidade estadual* ou *distrital*, se relativo ao Estado ou Distrito Federal, e ao da *comunidade municipal*, se se relacionar com o Município. Se assim não se entender, restará muito difícil, senão impossível, ao Município, ao Estado-Membro ou ao Distrito Federal demonstrar que seus comportamentos são de interesse público, já que devem satisfazer à comunidade nacional” [grifo do original].

³⁰⁹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 13.

³¹⁰ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 14-15. Esse autor [p.15] visualiza que “(...) O interesse secundário, salvo se coincidente com o interesse primário, não pode ser perseguido pela Administração Pública, conforme têm entendido os mais renomados administrativistas”.

311

Celso Antônio Bandeira de Mello ³¹² considera que o Princípio da Finalidade não decorre do Princípio da Legalidade, mas está contido nele,

(...) pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício – denominado “desvio de poder” ou “desvio de finalidade” – são *nulos*. Quem desatende ao fim legal desatende à *própria lei*. [grifo do original]

Quando a Administração Pública se afasta da finalidade de interesse público, ocorre o desvio de finalidade. O desvio de finalidade pode ser genérico ou específico, conforme a lição de Gasparini ³¹³:

Diz-se genérico quando o ato simplesmente deixa de atender ao interesse público, como ocorre na edição de atos preordenados a satisfazer interesses privados, a exemplo da desapropriação de bens para doá-los a particular ou como medida de mera vingança. Diz-se específico quando o ato desatende a finalidade indicada na lei, como se dá quando é usado um instrumental jurídico (Carteira de Identidade), criado para um fim (segurança pública) para se alcançar outro (aumento de arrecadação). O ato portador desse vício é nulo, independentemente de outras sanções, quando cabíveis. Assim, o ato que favorece ou persegue interesses particulares é nulo por desvio de finalidade ou por propugnar fim diverso daquele previsto, tácita ou implicitamente, na regra da competência, conforme prescreve o art. 2º, parágrafo único, e, da Lei federal n. 4.717/65, chamada Lei da Ação Popular.

³¹¹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 58.

³¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 77.

³¹³ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 13.

Concluindo o estudo desse Princípio cabe dizer que, no exame da validade de ato praticado pela Administração Pública, dentro ou fora do Processo Administrativo, deve-se verificar a existência de sua previsão legal, as circunstâncias do caso concreto e “se o ato em exame atendeu ou concorreu para o atendimento do específico interesse público almejado pela previsão normativa genérica”³¹⁴.

2.2.8 Princípio da motivação

Previsto expressamente na Carta de 1988 apenas para as decisões administrativas dos Tribunais (art. 93, X). Na Lei n. 9.784/99, o Princípio da Motivação é previsto no artigo 2º, *caput*, havendo, no parágrafo único, inciso VII, exigência de “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”³¹⁵.

Por este Princípio, a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão. “‘Motivar’³¹⁶ significa explicitar os elementos que ensejaram o convencimento da autoridade, indicando os fatos e os fundamentos jurídicos que foram considerados”³¹⁷.

Tanto o ato vinculado, quanto o discricionário^{318 319} devem

³¹⁴ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 58.

³¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 82, afirma que o fato de não haver menção à motivação no art. 37 da Constituição é porque, provavelmente, ela já é amplamente reconhecida pela doutrina e jurisprudência.

³¹⁶ Segundo MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 82: “O fundamento constitucional da obrigação de motivar está (...) implícito tanto no art. 1º, II, que indica a cidadania como um dos fundamentos da República, quanto no parágrafo único deste preceptivo, segundo o qual todo o poder emana do povo, como ainda no art. 5º, XXXV, que assegura o direito à apreciação judicial nos casos de ameaça ou lesão de direito. É que o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do ‘porquê’ das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se sujeitar a decisões arbitrárias, pois só tem que se conformar às que forem ajustadas às leis”.

³¹⁷ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 58.

³¹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 364 e 368, conceitua: atos vinculados “os que a Administração pratica sem margem alguma de liberdade para decidir-

ser motivados, “porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos”³²⁰. Também no âmbito federal, a Lei n. 9.784/99, em seu art. 50³²¹, não faz qualquer distinção entre os atos vinculados e os discricionários, ao prever a necessidade de motivação dos atos administrativos, embora mencione nos vários incisos desse dispositivo (que citam situações que podem estar relacionadas tanto a atos administrativos vinculados como a discricionários) quando a motivação é exigida³²².

A motivação³²³ deve ser prévia ou contemporânea à prática

se, pois a lei previamente tipificou o único possível comportamento diante de hipótese prefigurada em termos objetivos. Ex. licença para edificar (...).”

Atos discricionários “(...) seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de *avaliação* ou *decisão* segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, *ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles*” [grifo do original].

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 230, define tais atos da mesma forma.

³¹⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 59, tratando sobre a motivação de atos discricionários, assim se manifestam: “No passado já houve quem sustentasse que a motivação era dispensável no caso da prática de atos discricionários. Atualmente tal entendimento é absolutamente insustentável diante da evolução doutrinária e jurisprudencial quanto ao conceito e significado da discricionariedade. Já se tem claro que a discricionariedade não se confunde com arbítrio, pois nunca é absoluta, sendo indiscutivelmente sujeita a controle judicial (pelo menos para se aferir se houve, ou não, desbordamento de seus limites). Sem a motivação do ato discricionário fica aberta a possibilidade de ocorrência de desvio ou abuso de poder, dada a dificuldade ou, mesmo, impossibilidade de efetivo controle judicial”.

³²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 82.

³²¹ A respeito do art. 50, da Lei n. 9.784/99, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 83, observa o seguinte: “No entanto, tem-se que considerar a enumeração contida no dispositivo como o mínimo a ser necessariamente observado, o que não exclui a mesma exigência em outras hipóteses em que a motivação é fundamental para fins de controle da legalidade dos atos administrativos. Além disso, há que se lembrar que a exigência de motivação consta de outras leis esparsas, como ocorre, exemplificativamente, na Lei nº 8.666/93, sobre licitações e contratos”.

³²² GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 21.

³²³ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 60, afirmam que no Direito Brasileiro, algumas vezes, a motivação é tida como irrelevante e exemplificam com o processo expropriatório, em que a Administração Pública opta por apropriar-se de um determinado bem, sem qualquer motivação.

do ato^{324 325}.

Em algumas hipóteses de atos vinculados, isto é, naqueles em que há aplicação quase automática da lei, por não existir campo para interferência de juízos subjetivos do administrador, a simples menção do fato e da regra de Direito aplicanda pode ser suficiente, por estar implícita a motivação. Naqueloutros, todavia, em que existe discricionariedade administrativa ou em que a prática do ato vinculado depende de apurada apreciação e sopesamento dos fatos e das regras jurídicas em causa, é imprescindível motivação detalhada. É o que sucede, por exemplo, na tomada de decisões em procedimentos nos quais exista uma situação contenciosa, como no chamado processo administrativo disciplinar.³²⁶

Sem a motivação fica frustrado ou, pelo menos, prejudicado o direito de recorrer, inclusive perante o Poder Judiciário. A falta de motivação viola as garantias constitucionais do acesso ao Poder Judiciário, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, constituindo-se, portanto, em vício gravíssimo³²⁷. “Em princípio, pode-se afirmar que a falta de motivação ou a indicação de motivos falsos ou incoerentes torna o ato nulo”, de acordo com o

³²⁴ Justifica-se a necessidade da motivação ser anterior ou concomitante à decisão administrativa para se evitar a deslealdade administrativa que inevitavelmente ocorreria “no caso da impetração de mandado de segurança, onde a autoridade impetrada, nas informações, poderia burlar a garantia constitucional, ‘criando um motivo não aventado pelo autor que, sem direito à réplica e à produção de provas, ficaria impossibilitado de rechalá-lo’. Claro está, portanto que a motivação, além de obrigatória, deve ser prévia, independentemente de haver, ou não, determinação legal específica nesse sentido”. FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 59-60.

³²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 83, leciona que a motivação pode ou não ser concomitante com o ato, porém tendo em vista o disposto na nota de rodapé anterior, discorda-se de sua posição doutrinária.

³²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 82-83.

³²⁷ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 58-59.

LESSA, Sebastião José. O controle interno e externo do ato administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo*. Ano 2, n. 21. Belo Horizonte: Fórum, p. 1460-1466, nov. 2002, p. 1461, ensina que no dever da Administração motivar, reside a segurança do administrado, já que é a justificativa da decisão tomada.

entendimento de nossos Tribunais ³²⁸.

Encerrando o exposto, importa distinguir motivação de fundamentação: esta diz respeito à indicação da Norma legal em que se fundou a decisão adotada; aquela consiste numa decisão fundamentada com explicitação dos motivos que levaram à decisão:

Motivação não se confunde com fundamentação, que é a simples indicação da específica norma legal que supedaneou a decisão adotada. Motivar é muito mais que isso. (...) a motivação é uma exigência do Estado de Direito, ao qual é inerente, entre outros direitos dos administrados, o direito a uma decisão fundada, motivada, com explicitação dos motivos. (...) esta explicitação dos motivos deve ser prévia ou concomitante à prática do ato, e é obrigatória naqueles procedimentos que: decidam sobre direitos subjetivos; que resolvam petições, recursos, reclamações; nos quais a decisão for diferente da praxe ou do costume; naquelas decisões que contrariam pareceres existentes; quando haja expressa disposição legal; e, por último, quando resulte do exercício de competência discricionária. Ressalta [-se] (...) a importância da motivação para o exame da validade dos atos administrativos, especialmente quando praticados no exercício de competência discricionária, pois pela motivação é possível aferir a verdadeira intenção do agente. ³²⁹

³²⁸ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 21.

³²⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 58-59.

2.2.9 Princípio da razoabilidade ³³⁰

Previsto no art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.784/99, fundamenta-se nos “mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (arts. 5º, II, 37 e 84 [IV]) e da finalidade (os mesmos e mais o art. 5º, LXIX)” ³³¹, e se destina a impor limitações à discricionariedade administrativa, combatendo a legalidade apenas aparente, ensejadora de desvios e abusos de poder ³³², ampliando-se, desta forma, o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário ³³³.

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram

³³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 81, afirma que o Princípio da Proporcionalidade constitui um dos aspectos contidos no Princípio da Razoabilidade, assim justificando: “Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige **proporcionalidade** entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar” [grifo do original].

Autores como MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 81, e MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 141, consideram o Princípio da Proporcionalidade como uma espécie de desdobramento ou faceta da Razoabilidade. Já MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 87, diz que a razoabilidade envolve a proporcionalidade.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 81-82, afirma que o Princípio da Razoabilidade, sob feição de proporcionalidade entre meios e fins, está contido implicitamente no artigo 2º, parágrafo único, incisos VI, VIII, IX e também no art. 29, § 2º, da Lei nº 9.784/99.

³³¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 80.

³³² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 61.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 234, observa que o Princípio da Razoabilidade é um mecanismo de controle da discricionariedade legislativa e administrativa.

³³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 80.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 113, afirma que os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade atuam como balizadores do controle jurisdicional sobre a atuação discricionária estatal.

a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis –, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.³³⁴

Por fim, cumpre analisar quando um ato não é razoável:

(...) um ato não é razoável quando não existiram os fatos em que se embasou; quando os fatos, embora existentes, não guardam relação lógica com a medida tomada; quando, mesmo existente alguma relação lógica, não há adequada proporção entre uns e outros; quando se assentou em argumentos ou em premissas, explícitas ou implícitas, que não autorizam, do ponto de vista lógico, a conclusão deles extraída.³³⁵

Para Cademartori³³⁶, a razoabilidade se especifica a partir de um juízo básico de senso comum:

Pode-se dizer também que o razoável não é o correto e nem o irrazoável é o equivocado, tomados estes termos em um sentido absoluto, posto que (...) duas pessoas razoáveis podem chegar a conclusões razoáveis opostas, ou seja, somente há irrazoabilidade quando a decisão é (...) tão errada que nenhuma pessoa razoável poderia manter tal ponto de vista. Portanto, a razoabilidade se explicitará a partir de um juízo básico de senso comum.

2.2.10 Princípio da proporcionalidade

Implícito na Constituição Federal e explícito no art. 2º, *caput*,

³³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 79.

³³⁵ Weida Zancaner *apud* FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 63.

³³⁶ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionabilidade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 116-117.

da Lei n. 9.784/99, como faceta da razoabilidade ³³⁷ compreende-se que a sua matriz constitucional seja a mesma: art. 37, juntamente com os arts. 5º, II, e 84, IV ³³⁸.

Karl Larenz afirma que o Princípio da Proporcionalidade ou proibição do excesso configura-se como “exigência de adequação entre meio e fim, do meio mais idôneo ou da menor restrição possível do direito ou bem constitucionalmente protegido” ³³⁹, ou seja, a Administração Pública deve valer-se de medidas restritivas ou formular exigências aos particulares, dentro do que for estritamente necessário para a realização da finalidade pública almejada ³⁴⁰.

Cademartori ³⁴¹ afirma que o conteúdo do Princípio da Proporcionalidade foi desenvolvido em três níveis pela jurisprudência alemã, a saber:

A jurisprudência alemã desenvolveu o conteúdo do princípio da proporcionalidade em três níveis. Assim, a norma, para corresponder ao princípio da reserva legal proporcional, deverá, simultaneamente ser adequada (*geeignet*), necessária (*notwendig*) e razoável (*angemessen*). Os requisitos de adequação e da necessidade significaram, primordialmente, que o objetivo traçado,

³³⁷ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 118, e REZEK NETO, Chade. *O princípio da proporcionalidade no estado democrático de direito*, p. 36, dizem que o Princípio da Razoabilidade não se confunde com o da Proporcionalidade, sendo que o primeiro se originou no direito americano e o segundo, no direito alemão.

³³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 82.

³³⁹ LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Tradução de José Lamego. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997, p. 602.

³⁴⁰ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 64.

No mesmo sentido FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*, p. 50, ao dizer que o Princípio da Proporcionalidade se resume em que as medidas tomadas pela Administração devem estar em perfeita adequação com as necessidades administrativas, pois só se sacrificam interesses individuais na medida da estrita necessidade, não se desbordando do que seja realmente indispensável para a implementação da necessidade pública.

³⁴¹ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 118.

seja pelo legislador, seja pelo administrador, bem como o meio utilizado por eles, deverão ser ambos, como tais, admitidos, ou seja, possíveis de ser utilizados. Paralelamente a isto, o meio utilizado deverá ser adequado e necessário.³⁴²

Concluindo, deve-se ter o cuidado para não confundir ou reduzir o Princípio da Proporcionalidade ao Princípio da Moralidade, visto que este consiste numa adequação da atividade estatal aos valores basilares da Sociedade, enquanto aquele consiste na verificação do atendimento destes valores:

Para tanto, entender-se-á que a observância ao princípio da moralidade consiste numa adequação da atividade estatal aos valores basilares da sociedade, cuja moldura jurídica são (...) os direitos fundamentais. No tocante à proporcionalidade, esta decorrerá da verificação, dentro de uma perspectiva de senso comum, do atendimento destes valores, por parte do emissor do ato estatal, *no seu grau necessário* e pertinente ao caso concreto, objeto de apreciação, posto que o significado dos direitos fundamentais não é de caráter unívoco.³⁴³ [grifo do original]

2.2.11 Princípio da ampla defesa

Tal Princípio está expresso no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, e no art. 2º, parágrafo único, inciso X, da Lei n. 9.784/99³⁴⁴,

³⁴² PEDROLLO, Gustavo Fontana. Proporcionalidade e sistema jurídico em Robert Alexy. DOBROWOLSKI, Sílvio (org.). *A constituição no mundo globalizado*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000, p. 161, aponta como as três máximas do Princípio da Proporcionalidade: “a **adequação** (do meio ao fim), e a **necessidade** ou **exigibilidade** (inexistência de meio menos gravoso para atingir o fim), às quais acrescenta-se a **proporcionalidade em sentido estrito**, como ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, no intuito de verificar a ingerência nos direitos dos cidadãos” [grifo do original]. No mesmo sentido, APPIO, Eduardo. A aplicação do princípio da proporcionalidade na jurisdição constitucional. CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (org.). *Temas de política e direito constitucional contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004, p. 149.

³⁴³ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*, p. 121.

³⁴⁴ **Art. 5º, LV** – “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

consistindo

(...) em se reconhecer ao acusado o direito de saber que está e por que está sendo processado; de ter vista do processo administrativo disciplinar para apresentação de sua defesa preliminar; de indicar e produzir as provas que entender necessárias à sua defesa ³⁴⁵; de ter advogado quando for economicamente insuficiente; de conhecer com antecedência a realização de diligências e atos instrutórios para acompanhá-los; de perguntar e reperguntar; de oferecer a defesa final; de recorrer, para que prove sua inocência ou diminua o impacto e os efeitos da acusação. ³⁴⁶

No aspecto subjetivo, o direito à ampla defesa apresenta-se sob duas vertentes: a autodefesa e a defesa técnica.

A autodefesa constitui a possibilidade do sujeito pessoalmente realizar as condutas e providências para preservar-se de prejuízos ou sanções. Envolve o direito de presença e o direito de audiência. O direito de presença configura faculdade de assistir pessoalmente a realização das provas e contraditá-las, inclusive o direito de inquirir ou fazer inquirir testemunhas. O direito de audiência, em sentido estrito, consiste no direito de pronunciar-se oralmente

Art. 2º, parágrafo único – “Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

X – garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio”.

“Especificamente com relação aos servidores estáveis, o mesmo direito está assegurado no artigo 41, § 1º [da Constituição Federal] (...), que só permite a perda do cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 537.

³⁴⁵ Aqui vige o Princípio da Ampla Instrução Probatória, segundo MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 433: “O qual significa (...) não apenas o direito de oferecer e produzir provas, mas também o de, muitas vezes, fiscalizar a produção das provas da Administração, isto é, o de estar presente, se necessário, a fim de verificar se efetivamente se efetuaram com correção ou adequação técnica devida”.

³⁴⁶ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 782-783.

ou dar explicações. Salvo no Processo Disciplinar, predomina na atuação administrativa a autodefesa³⁴⁷.

Defesa técnica é aquela realizada pelo procurador do interessado, o advogado. No Processo Disciplinar, de que resulte pena grave, Medauar³⁴⁸ posiciona-se pela necessidade da defesa técnica, cabendo à Administração o dever de nomear defensor dativo quando o Servidor estiver desassistido ou se verificar a revelia³⁴⁹.

A desatenção da autoridade competente ao dever de fiel observância das Normas processuais e de todos os Princípios jurídicos incidentes sobre o Processo, pode acarretar a nulidade da decisão por cerceamento de defesa, o que ocorrerá se “da omissão ou falha puder resultar um dano, potencial ou efetivo, ao acusado”, sendo que “meras falhas formais, irrelevantes para o desfecho do feito, não são suficientes para acarretar a nulidade”³⁵⁰.

Resumindo tal instituto, Moreira³⁵¹ assegura:

Assim deve ser compreendida a ampla defesa: garantia de poder defender-se e articular suas razões, garantia de que essas razões serão apreciadas e levadas em conta, garantia de um processo legítimo e garantia do respeito a um Estado Democrático de Direito. O princípio representa o todo dessa escala ascendente de direitos do particular em face da Administração Pública. Não

³⁴⁷ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 117.

³⁴⁸ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*, p. 118.

³⁴⁹ O art. 3º, inciso IV, da Lei n. 9.784/99, de forma contrária, previu a defesa técnica como mera faculdade no Processo Administrativo, salvo quando houver expressa previsão legal, ao que MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 330, afirma: “Porém, reputamo-la [a defesa técnica] necessária sempre que a extrema complexidade da causa impeça o administrado de exercer sua ampla defesa. Em todos os casos em que a controvérsia dificulte o perfeito exercício da ampla defesa por parte do cidadão torna-se imprescindível a garantia da defesa técnica”.

³⁵⁰ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 71.

³⁵¹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 298-299.

apenas a prerrogativa de manifestação em processos que incidam sobre sua liberdade e/ou bens, mas garantia de participar ativamente na tomada de decisões estatais.

Por fim, cabe ressaltar que se insere nesse Princípio “(...) o direito que possui o interessado de permanecer em silêncio” ³⁵², sendo que tal postura não gera prejuízo a sua defesa, pois é o órgão acusador que deve provar os ilícitos que lhe são atribuídos.

2.2.12 Princípio do contraditório

Previsto no inciso LV, do art. 5º da Constituição Federal e no art. 2º, da Lei n. 9.784/99.

Por este Princípio são asseguradas, ao administrado, a efetiva e integral participação no Processo Administrativo, com direito de influenciar ativamente na decisão a ser proferida ³⁵³.

O contraditório configura a garantia de ser cientificado com clareza não só da existência do processo, mas de tudo o que nele ocorra, podendo o particular manifestar-se a respeito de todos os atos e fatos processuais, gerando, em consequência, o dever de o órgão julgador apreciar tais intervenções e tomá-las em conta ao proferir sua decisão. ³⁵⁴

O contraditório é um direito titularizado por todos aqueles que integram a relação processual (partes e interessados, no pólo ativo e passivo)

³⁵² PORTA, Marcos de Lima. *Processo administrativo e o devido processo legal*, p. 128.

³⁵³ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 239, assegura que a finalidade do contraditório, no Processo Administrativo Disciplinar, é “proteger a capacidade de influência dos sujeitos processuais (Administração/servidor acusado ou litigante) na formação do convencimento do órgão julgador”.

³⁵⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 277.

355

A fim de se atender à bilateralidade do Processo, que decorre do contraditório, o Princípio exige:

1. notificação dos atos processuais à parte interessada;
2. possibilidade de exame das provas constantes do processo;
3. direito de assistir à inquirição de testemunhas;
4. direito de apresentar defesa escrita.³⁵⁶

O significado do Princípio do Contraditório pode ser entendido sob duplo aspecto: a) o prestígio à dignidade do Processo, bem como das pessoas nele envolvidas, implicando segurança e estabilidade da relação processual; b) a contemplação de mais de um ângulo da realidade de direito material examinada, “visando-se à correta aplicação das normas materiais ao caso concreto”^{357 358}.

Finalizando, o Princípio determina que toda e qualquer inovação na matéria jurídica discutida nos autos deverá ser levada ao conhecimento dos interessados³⁵⁹:

Caso a decisão envolva matéria jurídica nunca discutida no

³⁵⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 277.

³⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 538.

³⁵⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 282.

³⁵⁸ Interessante observação sobre a ofensa ao Princípio do Contraditório trazem FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 73: “Ofende o princípio do contraditório aquilo que normalmente ocorre nos tribunais com relação à sustentação oral feita pelo advogado. Normalmente, o relator já tem seu voto preparado, que, logicamente, não considerou as razões produzidas naquele instante. À parte restam apenas a esperança e o miserável consolo de que alguma alma piedosa peça vista dos autos”.

³⁵⁹ No mesmo sentido, RAMOS JÚNIOR, Galdino Luiz. *Princípios constitucionais do processo: visão crítica*. São Paulo: J. de Oliveira, 2000, p. 23.

processo, dentro do brocardo *iura novit curia*,³⁶⁰ o julgador tem o dever de intimar as partes envolvidas na relação processual para que participem e se manifestem a respeito da aplicação das normas até então inéditas à relação processual. Uma vez que ao julgador é permitido adotar qualificação jurídica diversa daquela discutida nos autos, pois sua decisão não está limitada ao elenco de normas trazido pelas partes, é ‘inadmissível sejam os litigantes surpreendidos por decisão que se apóie, em ponto fundamental, numa visão jurídica de que não se tenham apercebido’.

(...).

Nesse passo, também configura dever administrativo aquele da ciência prévia às partes interessadas, antes da tomada de decisão, de eventual interpretação normativa nunca vista nos autos. A boa-fé processual assim o impõe. Caso contrário frustrar-se-á a participação democrática dos particulares no processo administrativo e terá sido inócua a aplicação formal do princípio do contraditório.³⁶¹

2.2.13 Princípio da segurança jurídica

Este Princípio não se encontra em dispositivo constitucional específico, porém, faz parte do sistema constitucional como um todo, pois é da essência do próprio direito, “notadamente de um Estado Democrático de Direito”³⁶². A Lei n. 9.784/99, a ele faz menção no *caput* do art. 2º; no parágrafo único, inciso XIII, do art. 2º, “ao impedir a alteração de ato ou situação jurídica por força da aplicação retroativa de nova interpretação do texto legal”; e no art. 55, “ao determinar a convalidação de decisões proferidas com vícios sanáveis, que não

³⁶⁰ “Significando que o julgador não tem apenas o dever de aplicar a lei, mas de procurar no ordenamento a solução mais adequada, ainda que não envolva estritamente o direito alegado pelas partes. Dever, aliás, próprio da Administração Pública”. MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 282.

³⁶¹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 282 e 283.

³⁶² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 92.

acarretem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros”³⁶³.

O Princípio impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, “mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante sua constituição”, pois “pode acontecer que a situação resultante do ato, embora nascida irregularmente”, torne-se útil ao interesse público, por não haver dano jurídico algum³⁶⁴.

Di Pietro³⁶⁵ afirma que o objetivo de sua inclusão na Lei n. 9.784/99 foi vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública (idéia expressa no parágrafo único, inciso XIII, do art. 2º):

O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. Daí a regra que veda a aplicação retroativa.

(...).

Isto não significa que a interpretação da lei não possa mudar; ela freqüentemente muda em decorrência e imposição da própria evolução do direito. O que não é possível é fazê-la retroagir a casos já decididos com base em interpretação anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi adotada.³⁶⁶

³⁶³ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 75.

³⁶⁴ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 73-74.

³⁶⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 84-85.

³⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 85.

A respeito da vedação à aplicação retroativa, Mello ³⁶⁷ diz que os entendimentos da Administração sobre determinada matéria só podem ser modificados após prévia e pública notícia, ainda assim para casos ocorridos depois dessa notícia:

Por força mesmo deste princípio (conjugadamente com os da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da lealdade e boa-fé), firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, *sem prévia e pública notícia*, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia. [grifo do original]

Por outro lado, tal Princípio não pode ser utilizado com o fito de impedir a Administração de anular atos praticados com inobservância da lei, pois aí “não se trata de mudança de interpretação, mas de ilegalidade, esta sim a ser declarada retroativamente, já que atos ilegais não geram direitos” ³⁶⁸.

Por fim, cumpre ressaltar que este Princípio enquadra-se entre os Princípios gerais de direito ³⁶⁹ (portanto não é específico do Direito Administrativo) e informa vários institutos jurídicos, tais como prescrição, decadência, preclusão, irretroatividade da lei e direito adquirido.

³⁶⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 94.

³⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 85.

³⁶⁹ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 24. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 306, define: “princípios gerais de direito são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico [põem-se como as bases teóricas dele, segundo o autor], quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas. Cobrem, desse modo, tanto o campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática”.

Destacando a importância dos Princípios gerais de direito na compreensão, validade e obrigatoriedade de todo o sistema jurídico normativo está FERNANDES, Letícia Mafra. *As lacunas do ordenamento jurídico e os meios de integração*. Itajaí, SC: UNIVALI, 2003 (monografia de Bacharelado em Direito). Universidade do Vale do Itajaí, 2003, f. 67.

2.2.14 Princípio do interesse público

Também chamado Princípio da Supremacia do Interesse Público ou da Finalidade Pública, está previsto no art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.784/99 e especificado no parágrafo único, inciso II, exigindo “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei”³⁷⁰.

A finalidade da lei, em última análise, sempre será a realização do interesse público, entendido como o interesse da coletividade, aquele que se refere a toda a Sociedade, ao todo social, à comunidade considerada por inteiro (conforme definição já analisada anteriormente).

Na aplicabilidade desse Princípio deve-se respeitar o interesse privado, “já que a Administração deve obediência ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito”, conforme o art. 5º, inciso XXXVI da Magna Carta, de tal forma que “os interesses patrimoniais afetados pela prevalência do interesse público devem ser indenizados cabalmente”³⁷¹.

Entretanto, cumpre ressaltar que, como o interesse público é uma faceta dos interesses individuais (visto tratar-se da reunião de interesses dos vários membros do corpo social) sua extrema importância reside em um duplo aspecto, a saber:

- (a) De um lado, enseja mais facilmente desmascarar o mito de que interesses qualificados como públicos são insuscetíveis de serem defendidos por particulares (salvo em ação popular ou civil pública) mesmo quando seu desatendimento produz agravo pessoalmente sofrido pelo administrado, pois *aniquila o pretense*

³⁷⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 67, aduz que o Princípio do Interesse Público é também um Princípio geral de direito inerente a qualquer Sociedade, sendo a sua própria condição de existência, não se radicando em nenhum dispositivo específico da Constituição, embora “inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele”.

³⁷¹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 18.

calço teórico que o arrimaria: a indevida suposição de que os particulares são estranhos a tais interesses, isto é: o errôneo entendimento de que as normas que os contemplam foram editadas em atenção a interesses coletivos, que não lhes diriam respeito, por irrelatos a interesses individuais.

(b) De outro lado, mitigando a falsa desvinculação absoluta entre uns e outros, adverte contra o equívoco ainda pior (...) de supor que, sendo os interesses públicos interesses do Estado, todo e qualquer interesse do Estado (e demais pessoas de Direito Público) seria *ipso facto* um interesse público.(...) [isto significa dizer que se] permite admitir que na pessoa estatal podem se encarnar, também, interesses que não possuam a feição indicada como própria dos interesses públicos.³⁷² [grifo do original]

Finalizando, importa observar que se liga a esse Princípio o da Indisponibilidade do Interesse Público que, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello³⁷³:

(...) significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*.

(...).

As pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização. Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso, a Administração e suas pessoas auxiliares têm caráter meramente instrumental. [grifo do original]

³⁷² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 58-60.

³⁷³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 34 e 35.

Ou seja, os poderes atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever, sendo poderes que ela não tem como deixar de exercer, porque não pode dispor dos interesses públicos cuja guarda lhe é atribuída por lei, sob pena de responder pela omissão ³⁷⁴.

2.2.15 Princípio da oficialidade

Esse Princípio assegura à Administração Pública a possibilidade de instaurar o Processo Administrativo por sua iniciativa (independentemente de provocação do administrado) e de impulsioná-lo, adotando todas as medidas necessárias a sua adequada instrução ³⁷⁵.

O Princípio, portanto, autoriza a Administração a “requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos”, enfim, praticar tudo o que for necessário para que se chegue a uma decisão final conclusiva. Portanto, a oficialidade está presente no poder de iniciativa para instaurar o Processo, na instrução do mesmo e na revisão de suas decisões ³⁷⁶, o que faz

³⁷⁴ “Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática de ilícito administrativo; (...). Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 70.

³⁷⁵ Isto se deve ao fato que a Administração Pública está obrigada a satisfazer o interesse público, não podendo ficar na dependência “da iniciativa do particular para atingir seus fins”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 535.

A esse respeito, FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 85, consideram que: “Processos administrativos podem instaurar-se por iniciativa de algum particular interessado, por algum agente administrativo em defesa de seus direitos e interesses perante a Administração à qual se vincula, ou simplesmente por agentes administrativos no exercício de sua função, deflagrando um processo de tomada de decisão administrativa sobre determinado assunto”.

³⁷⁶ Sobre a revisão de ofício, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 535-536, ensina que: “Embora a lei [referindo-se à Lei n. 9.784/99, art. 65] só faça referência à revisão de ofício nos processos de que resultem sanção, é evidente que tal possibilidade existe em relação a qualquer ato da Administração, uma vez reconhecido ter ele sido praticado com inobservância da lei. Trata-se de aplicação do poder de autotutela sobre os atos administrativos, reconhecido pela Súmula nº 473 do STF (...) que, em última análise, decorre do princípio da legalidade. Aliás, o artigo 63 da Lei consagra esse entendimento ao estabelecer, no § 2º, que ‘o não-

com que, a Administração possa agir *ex officio* em tais fases ³⁷⁷.

Assim, a Lei n. 9.784/99, em seu art. 2º, XII, determina a impulsão de ofício, pela própria Administração, sem prejuízo de que o particular interessado também possa fazê-lo. No artigo 5º, está expresso que o Processo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado, e o artigo 29 contém a determinação de que as atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo Processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias. E evidenciando o maior acatamento ao Princípio da Oficialidade está o disposto no art. 51, § 2º, onde se estabelece que a desistência ou renúncia do interessado não põe necessariamente fim ao Processo, que pode prosseguir, se necessário, para a satisfação do interesse público ³⁷⁸.

2.2.16 Princípio do informalismo

A ser considerado em favor do administrado, significa que o Processo Administrativo não está sujeito a formas rígidas ³⁷⁹, mas, “sem quebra

conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa’ ”.

Por sua vez a Súmula nº 473 do STF prescreve que: “a administração pode anular seus próprios atos eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 73.

BORTOLI, Adriano De. A validade dos atos administrativos e a vinculação da administração pública aos direitos fundamentais. CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (org.). *Temas de política e direito constitucional contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004, p. 93, constata que: “A partir dessa súmula, o STF passou a adotar a tese do ‘poder-dever’ da Administração Pública de, ao ser verificada a ilegalidade dos seus atos, anulá-los, com fundamento no princípio da autotutela, tornando-se desnecessária a provocação”.

³⁷⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 536.

³⁷⁸ Anotações de DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 535, combinadas com as de FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 86.

³⁷⁹ Não há, como o nome sugere [informalismo], ausência de forma, mas o Processo Administrativo é formal “(...) no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado

da legalidade, pode haver dispensa de algum requisito formal sempre que sua ausência não prejudicar terceiros nem comprometer o interesse público”³⁸⁰, de tal sorte que somente serão observadas “(...) as formalidades estritamente necessárias à obtenção da certeza e da segurança jurídicas e ao atingimento dos fins almejados pelo sistema normativo”³⁸¹.

Maior formalismo faz-se necessário nos Processos que envolvem interesses dos particulares (como é o caso dos processos de licitação, disciplinar e tributário), para evitar o arbítrio e a ofensa a seus direitos individuais³⁸².

Di Pietro³⁸³ prescreve que, na realidade, o formalismo somente deve existir quando seja necessário para atender ao interesse público e proteger os direitos dos particulares:

É o que está expresso no artigo 2º, incisos VIII e IX, da Lei nº 9.784/99, que exige, nos processos administrativos, a “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados” e a “adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados”. Trata-se de aplicar o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade em relação às formas.³⁸⁴

tudo o que ocorre no seu desenvolvimento”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 536.

³⁸⁰ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 79.

³⁸¹ “(...) Deve-se dar maior prestígio ao espírito da lei do que à sua literalidade no tocante ao *iter* estabelecido pela norma jurídica disciplinadora do processo”. FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 80.

³⁸² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 536.

³⁸³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 537.

³⁸⁴ “Ainda na mesma linha do informalismo, o artigo 22 da lei estabelece que ‘os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir’. Inclusive o reconhecimento de firma, salvo imposição legal para casos específicos, só pode ser exigido quando houver dúvida de autenticidade (§ 2º); e a autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo próprio órgão administrativo (§ 3º)” [grifo do original]. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 537.

2.2.17 Princípio da gratuidade

No Processo Administrativo não há onerosidade pelo fato de ser a Administração Pública uma das partes do Processo ³⁸⁵.

Na Lei n. 9.784/99, a Regra é a da gratuidade dos atos processuais, a não ser que leis específicas exijam a cobrança de determinados atos:

Art. 2º, parágrafo único, inciso XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei.

2.2.18 Princípio da pluralidade de instâncias ³⁸⁶ ou da revisibilidade ³⁸⁷

Decorre do poder de autotutela de que dispõe a Administração Pública (que lhe permite rever os próprios atos, quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos). O STF reconheceu esse poder, conforme se depreende das Súmulas n^{os} 346 e 473 ³⁸⁸. Tal Princípio também permite ao administrado ir recorrendo de decisão que lhe seja desfavorável, até chegar à autoridade máxima da organização administrativa ³⁸⁹.

Conforme o disposto na Lei n. 9.784/99, art. 57, o direito de

³⁸⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 435, considera que este Princípio não se aplica a todo e qualquer Procedimento e que deve haver modicidade de taxas ou emolumentos porventura cobrados, nos seguintes termos: “Entendemos que só é obrigatório nos procedimentos *restritivos* ou *ablativos* [que pode tirar] *de direito*. Não, porém, nos suscitados pelo interessado para buscar providência ampliativa de sua esfera jurídica. Eis por que dissemos que não se aplica a todo e qualquer procedimento. Sem embargo, cremos que o que se haverá de garantir é a *modicidade* das taxas ou emolumentos porventura cobrados para acobertar despesas por ele suscitadas” [grifo do original].

Para este autor [p. 418], as expressões “Processo” e “Procedimento” são usadas indiferentemente, por não haver pacificação na doutrina quanto à terminologia adequada.

³⁸⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 539.

³⁸⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 433.

³⁸⁸ Sobre o conteúdo da Súmula 473, ver nota de rodapé n. 376. A Súmula 346 do STF diz que: “a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 73.

³⁸⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 539-540.

recorrer foi limitado a três instâncias administrativas, a menos que haja disposição legal diversa. Esse direito é assegurado pelo art. 5º, inciso LV, da Constituição, como inerente ao direito de defesa e ao contraditório. Só não há possibilidade de recorrer quando a decisão já partir da autoridade máxima, “hipótese em que caberá apenas pedido de reconsideração; se não atendido, restará ao interessado procurar a via judicial”³⁹⁰.

Com o intuito de preservação da legalidade administrativa através do reexame, no Processo Administrativo, é possível, no recurso: a) alegar em instância superior o que não foi argüido de início; b) reexaminar a matéria de fato; c) produzir novas provas³⁹¹.

O reexame possibilita o controle, inclusive judicial da decisão proferida, pois “retira o arbítrio de quem decide e obriga a que a decisão proferida seja devidamente fundamentada e motivada”³⁹².

2.2.19 Princípio da verdade material

Significa que o julgador deve sempre buscar a verdade, nem que para isso, “tenha que se valer de outros elementos além daqueles trazidos aos autos pelos interessados”, ou seja, não fica adstrito às provas produzidas nos autos (como ocorre no processo judicial, em que predomina o entendimento de que aquilo que não consta dos autos não pode ser considerado pelo juiz) para a formação de seu convencimento³⁹³.

Para tanto, ele pode valer-se de “fatos ou provas que sejam de conhecimento público, ou que estejam em poder da Administração por outras circunstâncias” (desde que constem de outros expedientes que possam ser

³⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 540.

³⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 540.

³⁹² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 89.

³⁹³ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 86.

examinados)³⁹⁴.

Isto se justifica pela observância do Princípio da Indisponibilidade dos Interesses Públicos, que faz com que o julgador não fique preso “ao que pareceu conveniente ao interessado, ou aos interessados, trazer ao processo”, pois é seu dever “assegurar a melhor satisfação possível ao interesse público”³⁹⁵.

Por fim, cumpre observar que o Princípio da Verdade Material veda a aplicação dos institutos da confissão³⁹⁶ e da revelia³⁹⁷ no Processo Administrativo, sendo que nem mesmo a confissão do acusado põe fim ao Processo:

Por força do princípio da verdade material, mesmo no silêncio da lei, e até mesmo contra alguma esdrúxula disposição nesse sentido, nem há que se falar em confissão e revelia, como ocorre no processo judicial. Nem mesmo a confissão do acusado põe fim ao processo; sempre será necessário verificar, pelo menos, sua verossimilhança, pois o que interessa, em última análise, é a verdade, pura e completa.³⁹⁸

2.2.20 Princípio da atipicidade

No direito administrativo, ao contrário do direito penal, poucas são as infrações descritas na lei (como o abandono de cargo). É a

³⁹⁴ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 87.

³⁹⁵ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 87.

³⁹⁶ Confissão é “quando a parte admite a verdade de um fato, contrário ao seu interesse e favorável ao adversário”. WAMBIER, Luiz Rodrigues (Coord.); ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*, v. 1, p. 523.

³⁹⁷ “Revelia, em sentido estrito, é a situação em que se coloca o réu que não contesta. (...) Será revel se não praticar o ato processual consistente em contestar, com todos os seus requisitos, ou seja, praticado no prazo, através de advogado regularmente habilitado”. WAMBIER, Luiz Rodrigues (Coord.); ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*, v. 1, p. 458.

³⁹⁸ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 87.

autoridade julgadora, usando da discricionariedade administrativa, que vai enquadrar a maior parte delas como ilícito definido “como ‘falta grave’, ‘procedimento irregular’, ‘ineficiência no serviço’, ‘incontinência pública’, ou outras infrações previstas de modo indefinido na legislação estatutária”. Para o enquadramento, são consideradas “a gravidade do ilícito e as conseqüências para o serviço público”³⁹⁹.

Desta forma, a motivação do ato pela autoridade julgadora assume fundamental relevância na punição administrativa, pois daí é que “ficará demonstrado o correto enquadramento da falta e a dosagem adequada da pena”⁴⁰⁰.

2.2.21 Princípio do juiz natural ou administrador competente⁴⁰¹

Este Princípio encontra-se afirmado na Constituição de 1988, no art. 5º, incisos XXXVII e LIII^{402 403}.

³⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 539.

⁴⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 539.

⁴⁰¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 323, nomeia tal Princípio como “do juiz natural”. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*, p. 424, como “do juiz natural ou administrador competente”. PORTA, Marcos de Lima. *Processo administrativo e o devido processo legal*, p. 117, como “do administrador competente ou administrador natural”.

⁴⁰² CRFB, art. 5º, XXXVII: “não haverá juízo ou tribunal de exceção”.

Art. 5º, LIII: “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”.

⁴⁰³ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 333-334, afirma que: “A normatividade do princípio do juiz natural informa o processo administrativo (inclusive o disciplinar). Quanto ao programa normativo, os enunciados lingüísticos dos incs. XXXVII e LIII do art. 5º não são incompatíveis com o processo administrativo disciplinar. A expressão ‘juízo’, como assinalado, comporta o sentido de julgamento que ocorre em sede de processo administrativo disciplinar, onde há um juízo administrativo. A expressão ‘tribunal’, a seu turno, mesmo entendida no sentido técnico, não é sinônimo de tribunal judiciário. Prova disto, a previsão constitucional do ‘Tribunal de Contas’ (art. 71) não integrado ao Poder Judiciário. A expressão ‘processado’ engloba o processo administrativo disciplinar, tendo em vista a afirmação constitucional expressa do ‘processo administrativo’ no art. 5º, inc. LV. O termo ‘autoridade competente’ põe às claras o sentido amplo dos enunciados informadores do princípio”.

O juiz natural é o juiz que tem competência ⁴⁰⁴ antes do fato acontecido, ou seja, aquele previamente determinado pelo ordenamento jurídico como o competente para processar e julgar determinado Processo Administrativo complexo. Isto significa que não pode haver administrador denominado *ad hoc* (juiz designado para determinada controvérsia), ou órgão colegiado *post facto* (pois a competência deve preexistir ao fato, e não ser atribuída apenas para dada situação) ⁴⁰⁵.

Assim, tal Princípio tem conteúdo limitativo do poder estatal (que fica impossibilitado de instituir juízos *ad hoc* ou de criar tribunais de exceção), pois resguarda situações individuais (assegurando ao acusado o direito ao Processo perante a autoridade competente abstratamente designada na forma da lei anterior, vedados, em conseqüência, os juízos *ex post facto*), comportando-se como princípio-garantia ⁴⁰⁶.

Ressalvas à competência preexistente dizem respeito “(...) à mudança legal de competências para situações em geral, e não para a específica. Ou, ainda, as comissões que tenham de ser formadas para situações singulares” ⁴⁰⁷.

Marcos Porta faz o seguinte comentário sobre as ressalvas:

Essas ressalvas se justificam e são perfeitamente válidas e legítimas, pois, no primeiro caso, houve uma alteração legal de competência, segundo o Direito, e, no segundo, face à

⁴⁰⁴ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4817, assevera que a competência é requisito primordial de validade dos atos administrativos, por isso que nenhum agente público pode praticar ato para o qual não seja competente, sob pena de invalidade de sua atuação.

⁴⁰⁵ Observações de FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*, p. 424, combinadas com PORTA, Marcos de Lima. *Processo administrativo e o devido processo legal*, p. 117.

⁴⁰⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 324.

⁴⁰⁷ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*, p. 424.

inexistência de comissões e à indisponibilidade do interesse público por parte da administração pública, não há outra alternativa salvo a nomeação dos membros que irão compô-la para o processamento administrativo de determinado fato já acontecido.⁴⁰⁸

Por fim, cumpre destacar que, sem a incidência do Princípio do Juiz Natural, mesmo garantindo-se o contraditório e a ampla defesa no Processo Administrativo Disciplinar, estar-se-ia diante de uma pseudoparticipação do Servidor envolvido no Processo, visto que o julgador já teria sua decisão pronta, pois poderia ser escolhido a dedo um julgador predeterminado a condenar ou absolver⁴⁰⁹.

2.2.22 Princípio da prescritibilidade dos ilícitos administrativos

Tal Princípio consta do art. 37, § 5º da Carta de 1988⁴¹⁰.

A prescrição administrativa é causa extintiva do poder punitivo da Administração Pública e “funda-se no princípio da segurança e da estabilidade das relações jurídicas, ao qual repugna a possibilidade de se poder eternamente aplicar uma sanção ao administrado”⁴¹¹.

Significa dizer que se a Administração não toma providências para a apuração do ilícito administrativo e para a responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu *ius perseguendi*, no que respeita à apuração e punição do ilícito, “não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário”⁴¹², conforme

⁴⁰⁸ PORTA, Marcos de Lima. *Processo administrativo e o devido processo legal*, p. 118.

⁴⁰⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 337.

⁴¹⁰ **CRFB, Art. 37, § 5º**: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

⁴¹¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 379.

⁴¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 654.

prescreve a Norma supra citada, ao que José Afonso da Silva critica:

É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (...). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.⁴¹³

Findas as considerações sobre o elenco e significado dos Princípios, a seguir, far-se-á a análise da aplicação dos Princípios do Processo Administrativo ao Processo Administrativo Disciplinar.

2.3 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Para justificar a aplicação dos Princípios do Processo Administrativo ao Processo Administrativo Disciplinar é preciso partir da análise do art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.784/99, à luz da Carta Magna, fazendo uma releitura dos seus termos, de forma a possibilitar uma nova inteligência sobre a matéria.

Art. 1º - Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Uma interpretação literal do texto desse artigo traria o entendimento de que essa Lei se aplica apenas ao âmbito da Administração Federal, tanto direta quanto indireta. Tal assertiva é verdadeira, mas não exclui a sua incidência sobre a Administração Pública Estadual ou a Municipal⁴¹⁴.

Justifica-se este entendimento pelos argumentos que serão analisados a seguir.

⁴¹³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 654.

⁴¹⁴ Sobre os autores que afirmam que a Lei 9.784/99 aplica-se apenas no âmbito federal, vide item 1.2.4 e respectiva nota 44.

A Lei de Processo Administrativo busca garantir, através de suas Regras, o atendimento dos fins da Administração e os direitos dos administrados; “ambos os conceitos revestem-se de dignidade constitucional e, não só podem, como devem, ser concebidos de maneira parelha em toda nossa Federação”⁴¹⁵. Isto significa que, na acepção do art. 37 da Constituição de 1988, os fins da Administração Pública num determinado Estado ou num Município não podem ser outros, que não os mesmos da Administração Federal. Da mesma forma, os direitos conferidos aos cidadãos, no trato com a Administração Federal, são os mesmos conferidos no trato com a Administração Estadual e Municipal.

Necessária também a análise do art. 5º, inciso LV, da Constituição que prescreve:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...).

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Ou seja, a qualquer pessoa, seja brasileiro, seja estrangeiro, são assegurados os direitos do contraditório e da ampla defesa, quando se tratar de Processo. E mais: em toda a Federação, todos devem ser tratados de maneira íntegra, sendo-lhes garantido o devido processo legal. Desta forma, “não há possibilidade de se conceber duas maneiras distintas de se operar o devido processo legal [quer seja administrativo, quer seja judicial] em nossa Federação”

⁴¹⁵ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 198.

416

Também a diferenciação entre os institutos “Processo” e “Procedimento” permite fixar com propriedade o âmbito de incidência da Lei n. 9.784/99. Para tanto, far-se-á a análise dos artigos 22, inciso I e 24, inciso XI, da Constituição de 1988.

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

XI – procedimentos em matéria processual;

Como foi exposto no item 1.2.4, que tratou da competência legislativa, o fato de a Constituição atribuir à União competência privativa para legislar sobre Processo e não sobre Procedimento, tem a ver com o devido processo legal, enquanto garantia inalienável do cidadão (art. 5º, inciso LV da Carta Magna), pois é inconcebível que os distintos entes da federação tenham diferentes Processos Administrativos, o que implicaria a negação da unidade constitucional do Processo ⁴¹⁷.

Neste sentido, Bernardo S. Guimarães ⁴¹⁸ leciona que:

Ao atribuir competência à União para legislar sobre processo, e ao ter fixado o conceito ao atendimento efetivo da ampla defesa e do contraditório, infere-se que a *descrição legislativa que venha a*

⁴¹⁶ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 200.

⁴¹⁷ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 207.

⁴¹⁸ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 208.

concretizar o devido processo legal valha para toda a Federação.

Isto, por conta de duas conclusões, inesquecíveis que se haurem da Constituição: (i) dignidade constitucional do processo administrativo e (ii) reconhecimento da distinção entre processo e procedimento, inclusive quanto ao exercício da competência legislativa. [grifo do original]

Diante do exposto, conclui-se que:

O exercício por parte da União da sua competência privativa para legislar sobre processo vincula a aplicação direta da Lei nº 9.784/99 em todos os níveis da Administração Pública, quando se identificarem suas prescrições como sendo relativas a processo, ou seja, quando estas regras cuidarem de garantir ao cidadão contraditório e ampla defesa.

Porém, para que não se quede vazia de sentido a restrição enunciada no art. 1º, que limita a aplicação da Lei ao âmbito da Administração Federal, é necessário buscar o sentido possível que ela pode assumir. Neste passo, impende dizer que as regras que tratarem de procedimento (enquanto exercício de competência sem necessário atendimento da participação do cidadão) devem vincular apenas a Administração Federal.⁴¹⁹ [grifo do original]

Desta forma, as Regras da Lei n. 9.784/99 referentes a Processo deveriam ser aplicadas a todos os entes federados; entretanto, as Regras relativas a Procedimento devem vincular apenas a Administração Federal⁴²⁰.

Resta analisar também o § 1º, do art. 1º, da Lei n. 9.784/99, como critério de fixação da incidência da referida Lei, em virtude do exercício da

⁴¹⁹ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 209.

⁴²⁰ Entende-se que na Lei n. 9.784/99 são Regras gerais de Procedimento, dentre outras, os arts. 6º, 7º, 22 a 25 (Cap. VIII), 26 a 28 (Cap. IX).

função administrativa.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

Este dispositivo fixa a incidência da Lei n. 9.784/99 aos Poderes Legislativo e Judiciário, quando haja o exercício de função administrativa ⁴²¹, ou seja, “*a incidência da Lei está jungida ao exercício da função administrativa*, conceito este, hoje, por estrutural, imprescindível para compreensão do próprio direito administrativo” [grifo do original] ⁴²², de tal sorte que Guimarães ⁴²³ afirma:

Em síntese, *onde se manifestar função administrativa aplicar-se-ão os preceitos da Lei nº 9.784/99, com as ressalvas feitas ao se comentar o caput do presente artigo.* ⁴²⁴ [grifo do original]

Por fim, tratando do § 2º, do art. 1º, da Lei n. 9.784/99, observa-se que não se pode determinar a incidência de tal Lei apenas pelo critério orgânico ou subjetivo, mas pelo exercício de função administrativa.

Tal dispositivo prevê que:

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – órgão – a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da administração indireta;

II – entidade – a unidade de atuação dotada de personalidade

⁴²¹ A função administrativa já foi definida quando se tratou do Princípio da Moralidade (item 2.2.4).

⁴²² GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 210.

⁴²³ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 211.

⁴²⁴ Tais ressalvas dizem respeito à adoção das Regras de Processo, da Lei n. 9.784/99, por todos os entes da federação, com exceção das Regras de Procedimento, que terão incidência somente no âmbito federal.

jurídica;

III – autoridade – o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

Por sua vez, o Decreto-Lei n. 200, de 1967, define em seu art. 4º, os entes que compõem a Administração Pública, subjetivamente considerada^{425 426}.

Observa-se que a classificação subjetiva também foi adotada pela Lei federal de Processo Administrativo, pois em seu art. 1º, *caput*, consta referência à Administração direta e indireta “e aos fenômenos da desconcentração (§ 2º, I – órgão) e da descentralização⁴²⁷ (§ 2º, II – entidade)”. Entretanto, esta lei não pode ser aplicada “exclusivamente em função dos sujeitos integrantes da Administração direta e indireta”⁴²⁸, pois:

Ao fixar o que se compreende por *órgão*, *entidade* e *autoridade* e

⁴²⁵ **Art. 4º** “A Administração Federal compreende: I – A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista [d) Fundações Públicas] (...) “[Preservou-se a redação original].

⁴²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 62, observa que a classificação proposta pelo Decreto-Lei 200 de 1967 não é exclusiva do âmbito federal, mas “as categorias mencionadas aplicam-se ao âmbito Estadual, Municipal e Distrital”, como bem observa GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal*, p. 212.

⁴²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 682-683, referindo-se à descentralização e à desconcentração, define: “*Descentralizar*, (...) em sentido jurídico-administrativo, é *atribuir a outrem poderes da Administração*. (...) A *descentralização administrativa* pressupõe, portanto, a existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública. O ente descentralizado age por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio.

Diversa da descentralização é a desconcentração administrativa, que significa repartição de funções entre os vários órgãos (despersonalizados) de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia. Na descentralização a execução de atividades ou a prestação de serviços pelo Estado é indireta e mediata; na desconcentração é direta e imediata” [grifo do original].

⁴²⁸ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal*, p. 212.

as categorias integrantes da Administração direta e indireta, não se está a restringir a aplicação apenas ao que possa imediatamente ser identificado com estas figuras. Isto porque *a incidência da Lei 9.784/99 rege-se pelo exercício da função administrativa*. É este o único método de trabalho idôneo a explicitar com precisão a incidência da Lei. ⁴²⁹ [grifo do original]

Isto significa que particulares (como os concessionários de serviços públicos ou delegados de função ou ofício público) ⁴³⁰, desempenhando função administrativa, também devem obediência aos preceitos da Lei n. 9.784/99.

Reforça tal entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello ao afirmar que *“não se reduz o fenômeno do exercício da função administrativa à enunciação legal dos sujeitos que integram a Administração”* [grifo do original] ⁴³¹ (como uma leitura precipitada do art. 1º da Lei n. 9.784/99, ou do Decreto-Lei n. 200 de 1967 poderia sugerir):

Percebe-se que o critério retor da classificação [do Decreto-Lei n. 200] foi o orgânico, também chamado subjetivo. (...) O modelo destarte concebido, é bem de ver, revela-se inapto para descortinar todas as modalidades pelas quais se desempenham atividades administrativas públicas. Com efeito, a expressão “Administração indireta”, que doutrinariamente deveria coincidir com “Administração descentralizada”, dela se afasta parcialmente. Por isto ficaram de fora da categorização como Administração indireta os casos em que a atividade administrativa é prestada por *particulares*, “concessionários de serviços públicos”, ou por

⁴²⁹ GUIMARÃES, Bernardo Strobil. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 212.

⁴³⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 129, diz que ocorre a concessão, “se se tratar de prestação de atividade material”; e a delegação, “se se tratar de desempenho de atividade jurídica (como a fiscalização de pesos e medidas, por exemplo)”. Como tais institutos não interessam diretamente ao presente trabalho, limita-se a distingui-los apenas.

⁴³¹ GUIMARÃES, Bernardo Strobil. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 213.

“delegados de função ou ofício público”.⁴³²

A respeito dos conceitos dos incisos do § 2º e o seu sentido em relação ao Processo Administrativo, far-se-á breves considerações.

Distinguem-se os órgãos⁴³³ (inc. I) das entidades (inc. II) em face da presença ou não de personalidade jurídica. Isto significa que a relação processual não vincula o órgão propriamente dito que dela participa, mas sim “*o ente efetivamente dotado de personalidade ao qual o órgão está sujeito*” [Grifo do original]; já no caso da entidade, a relação processual se estabelece diretamente com ela, “que age em nome próprio e responde, portanto, por seus atos”, já que tem personalidade jurídica própria⁴³⁴.

Por fim, autoridade (inc. III):

(...) é conceito que vem vincular os agentes que desempenham em concreto a função pública, haja vista as pessoas morais não agirem concretamente, senão por meio de pessoas naturais que dão ânimo às previsões abstratas que estruturam as personalidades advindas da razão legal. (...) Assim não estão indenés da aplicação da Lei, naquilo que lhes for pertinente, as autoridades, quando chamadas a participar da relação processual administrativa.⁴³⁵

Em conclusão, importa observar que, mais importante do que tentar determinar o âmbito de incidência da Lei n. 9.784/99 com fulcro na

⁴³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 128-129.

⁴³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 106-107, leciona que: “Os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade integram, isto é, não têm a personalidade jurídica (...) Em síntese, juridicamente falando, não há, em sentido próprio, relação entre órgãos, e muito menos entre eles e outras pessoas, visto que, não tendo personalidade, os órgãos não podem ser sujeitos de direitos e obrigações”.

⁴³⁴ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 215.

⁴³⁵ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 215-216.

classificação proposta, é notar que o critério que governa sua aplicação é material e está vinculado “ao exercício de função administrativa voltada a surtir efeitos no patrimônio jurídico dos cidadãos e independe da adoção de critérios subjetivos ou orgânicos” ⁴³⁶.

Também há que se considerar que a Lei federal de Processo Administrativo aplica-se ao âmbito estadual, por ter força integradora, se não houver legislação própria específica dos demais entes da federação.

Isto porque a tradução dos Princípios contidos no seu bojo não pode ser outra que não a dada pela Constituição Federal.

Tal fato deve-se à normatividade dos Princípios, “já que são normas jurídicas determinantes de outra ou outras que lhe são subordinadas” ⁴³⁷.

A normatividade dota os Princípios de “acentuado grau de imperatividade, exigindo a necessária conformação de qualquer conduta aos seus ditames” ⁴³⁸, sob pena de invalidade de qualquer ato que deles destoe.

A incompatibilidade com os Princípios traz como efeito a invalidade, “conseqüência esta que representa a sanção para a inobservância de um padrão normativo cuja observância é obrigatória” ⁴³⁹.

Igualmente, corroborando no sentido da supremacia dos Princípios no ordenamento jurídico, Bacellar Filho ⁴⁴⁰ afirma que, quando desdobra Princípios constitucionais, a Lei n. 9.784/99, que regula o Processo Administrativo exclusivamente no âmbito da Administração Pública Federal, deve

⁴³⁶ GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal, p. 218.

⁴³⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 273.

⁴³⁸ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1626.

⁴³⁹ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1626.

⁴⁴⁰ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 78.

ser respeitada pelos demais entes da federação, pois nesse caso, “trata de postulados constitucionais, de observância obrigatória em toda e qualquer atividade administrativa”.

Tanto que esse autor leciona que os Princípios contidos na Lei n. 9.784/99 aplicam-se subsidiariamente ao Processo Administrativo Disciplinar, que pode ser considerado um Processo específico:

Com efeito, a edição da Lei 9784/99, disciplinando o processo administrativo, não revogou os dispositivos da Lei 8112/90 (Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais) sobre o processo administrativo disciplinar. O art. 69 daquele diploma legal estabelece: “*Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes subsidiariamente os preceitos desta lei*”. Logo, os princípios gerais consagrados na lei 9784/99 aplicam-se subsidiariamente ao processo administrativo disciplinar, que pode ser considerado um processo específico.⁴⁴¹ [grifo do original]

As considerações anteriormente expendidas (a respeito da função dos Princípios na interpretação das Regras Jurídicas, seu elenco e significado no Processo Administrativo e sua aplicação ao Processo Administrativo Disciplinar) são indispensáveis para que se possa discorrer sobre a análise da Lei n. 6.174/70 (Estatuto dos Funcionários Civis do Estado do Paraná) e da Lei n. 9.784/99 (Lei Federal de Processo Administrativo), no que se refere ao Processo Administrativo Disciplinar, e, *in passim*, sobre alguns aspectos pontuais na questão principiológica, quando da análise da Lei n. 6.174/70 e da Lei n. 8.112/90 (Lei do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais), que serão objetos do próximo capítulo.

⁴⁴¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 79.

Capítulo 3

A LEI N. 6.174/70 FACE ÀS LEIS N. OS 9.784/99 E 8.112/90, NO ÂMBITO DISCIPLINAR⁴⁴²

3.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS CIVIS DO ESTADO DO PARANÁ – LEI N. 6.174/70

A Lei do Paraná trata do Processo Administrativo e sua revisão no seu Título IX. Este está subdividido em quatro capítulos.

O Capítulo I refere-se à apuração de irregularidades e compõe-se do art. 306, seu parágrafo único e incisos; o Capítulo II, à Sindicância (arts. 307 a 313); o Capítulo III, ao Processo Administrativo (arts. 314 a 334) e o Capítulo IV, à revisão do Processo Administrativo (arts. 335 a 341).

3.2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO NA LEI N. 9.784/99

A Lei federal que regula o Processo Administrativo está estruturada em dezoito capítulos.

O Capítulo I discorre sobre as disposições gerais do Processo Administrativo e dele constam os arts. 1º e 2º; o Capítulo II, sobre os direitos dos administrados (art. 3º); o Capítulo III, sobre os deveres do administrado (art. 4º); o Capítulo IV, sobre o início do Processo (arts. 5º a 8º); o Capítulo V, sobre os interessados (arts. 9º e 10); o Capítulo VI, sobre a competência (arts. 11 a 17); o Capítulo VII, sobre os impedimentos e a suspeição (arts. 18 a 21); o Capítulo VIII, sobre a forma, tempo e lugar dos atos do Processo (arts. 22 a 25); o Capítulo IX, sobre a comunicação dos atos (arts. 26 a 28); o Capítulo X, sobre a instrução (arts. 29 a 47); o Capítulo XI, sobre o dever de decidir (arts. 48 e 49); o Capítulo XII, sobre a motivação (art. 50); o Capítulo XIII,

⁴⁴² Todas estas leis estão transcritas nos anexos do presente estudo.

sobre a desistência e outros casos de extinção do Processo (arts. 51 e 52); o Capítulo XIV, sobre a anulação, revogação e convalidação (arts. 53 a 55); o Capítulo XV, sobre o recurso administrativo e a revisão (arts. 56 a 65); o Capítulo XVI, sobre os prazos (arts. 66 a 67); o Capítulo XVII, sobre as sanções (art. 68) e o Capítulo XVIII discorre sobre as disposições finais (arts. 69 e 70).

3.3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR NA LEI DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO, DAS AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS – LEI N. 8112/90

A Lei n. 8112/90 trata do Processo Administrativo Disciplinar no seu Título V, que está subdividido em três capítulos.

O Capítulo I trata das disposições gerais desse Processo (arts. 143 a 146); o Capítulo II, do afastamento preventivo (art. 147 e seu parágrafo único) e o Capítulo III, do Processo Disciplinar (arts. 148 a 182).

O terceiro capítulo, por sua vez, compõe-se de três seções: a Seção I aborda o inquérito administrativo (arts. 153 a 166); a Seção II, o julgamento do Processo Disciplinar (art. 167 a 173) e a Seção III, a revisão do Processo Disciplinar (arts. 174 a 182).

3.4 AFINIDADES E DIVERGÊNCIAS NO PROCESSO DISCIPLINAR ENTRE AS LEIS N. ^{OS} 6.174/70, 9.784/99 E 8.112/90

Como o objetivo geral do presente trabalho é analisar a Lei n. 6.174/70 (Estatuto dos Funcionários ⁴⁴³ ⁴⁴⁴ Civis do Estado do Paraná), quanto

⁴⁴³ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*, v. 2, p. 634, conceitua Estatuto dos Funcionários: “Denominação que se dá à *lei especial*, decretada com o objetivo de fixar as regras legais, reguladoras da situação do funcionário público, seja civil ou militar, nas quais se inserem as condições de *provimento* dos cargos ou funções públicas, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civis e militares” [grifo do original]. Por ser oportuno, lembre-se que esta Dissertação restringe-se ao estudo dos Servidores Públicos civis, não abrangendo os militares.

⁴⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*, p. 435-436, leciona: “Na vigência da Constituição anterior, utilizava-se a expressão **funcionário público** para designar o atual servidor estatutário. A expressão mantém-se em algumas leis mais antigas [e à paginã 430, a

ao seu Processo Administrativo Disciplinar, e fazer apontamentos a fim de que haja a sua atualização pelos órgãos estaduais competentes, será realizada a sua apreciação, no que concerne às afinidades e divergências no Processo Disciplinar, primeiro em relação à Lei n. 9.784/99 e depois em relação à Lei n. 8.112/90, a fim de se facilitar o estudo.

Neste Capítulo, introduziu-se a Lei n. 8.112/90 pelo fato de que ela contém previsões normativas importantes (como por exemplo, o exame de sanidade mental do Servidor acusado) no que se refere ao Processo Administrativo Disciplinar, que não estão previstas no Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Paraná e, como bem observa Gasparini ⁴⁴⁵, se a maioria das entidades federadas não tem lei regulando, de forma completa e sistematizada, esse tema, não há óbice a que um ente federado incorpore previsões de outro ente, que venham a contribuir para uma melhor aplicação de suas Normas.

Observação oportuna, já feita na Introdução, é que, no decorrer do desenvolvimento desse item, nem todos os artigos serão transcritos na íntegra. Isto se deve ao fato de que o texto se tornaria repetitivo e bastante extenso, haja vista que os artigos das Leis acima referidas, que interessam ao presente estudo, encontram-se transcritos na seção de anexos do trabalho.

autora afirma que embora a Constituição nenhuma vez utiliza o vocábulo “Funcionário”, isto “não impede seja este mantido na legislação ordinária” (...). Essa categoria só existia na Administração Direta (incluindo Executivo, Judiciário e Legislativo), pois apenas ele ocupava cargo público criado por lei e se submetia ao Estatuto; os servidores autárquicos ou tinham regime estatutário próprio ou se submetiam à CLT, sendo seus cargos criados pelo Poder Executivo” [grifo do original].

A Lei n. 6.174/70 tem como súmula: “Estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná” e em seu art. 360 afirma: “O regime deste Estatuto é aplicável, no que couber, aos servidores da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e das Autarquias do Estado do Paraná”, o que significa dizer que, **para este trabalho, as expressões “Servidor Público” e “Funcionário Público” são utilizadas como sinônimas** [grifou-se].

⁴⁴⁵ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 761.

3.4.1 Lei n. 6.174/70 e Lei n. 9.784/99

Tomando-se a Lei n. 6.174/70 em face da Lei n. 9.784/99 verifica-se que ela precisa ser analisada quanto aos Princípios expressos e implícitos ⁴⁴⁶ na Lei federal de Processo Administrativo. Desta forma, serão considerados os artigos da Lei n. 9.784/99 que tenham aplicação ao Processo Administrativo Disciplinar.

Conforme o dito na Introdução, também cumpre destacar que, para o estudo do presente subtítulo e a fim de facilitar a abordagem didática dos assuntos, estes serão discutidos seguindo-se o desenvolvimento do contexto da Lei n. 9.784/99, bem como o contexto da Lei n. 6.174/70, não necessariamente nesta ordem, do seguinte modo: será feita a análise somente dos artigos da Lei n. 9.784/99 que podem ser aplicados ao Processo Administrativo Disciplinar; serão verificados quais os Princípios incidentes em tais artigos; será observado se a Lei n. 6.174/70 obedece ou não a esses Princípios e, finalmente, será realizada a correlação de artigos das Leis federal e estadual, nas diversas fases do Processo Administrativo Disciplinar, bem como na sua revisão, tudo de forma simultânea.

Esse modo de proceder objetiva fazer os apontamentos que se julguem necessários à reformulação da Lei estadual, pelos órgãos competentes (se verificada alguma inadequação ou omissão da mesma, quanto aos assuntos analisados), bem como adaptá-la aos Princípios que devem nortear o Processo Administrativo, como um todo.

Assim, quando a Lei estadual trata da apuração de irregularidades (Capítulo I), afirmando que a autoridade que delas tem ciência deve proceder à sua apuração (art. 306, *caput*), não poderá perder de vista o disposto na Lei federal de Processo Administrativo, quanto aos direitos dos

⁴⁴⁶ Veja-se que o *caput* do art. 2º da Lei n. 9.784/99 afirma que haverá outros Princípios, além daqueles que ela expressamente nomeia.

administrados (Capítulo II), tratando o Servidor envolvido ⁴⁴⁷ ⁴⁴⁸ com respeito, devendo facilitar-lhe o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações; dando-lhe ciência da tramitação do Processo Disciplinar; possibilitando-lhe a vista dos autos, a obtenção de cópias de documentos neles contidos e o conhecimento das decisões proferidas, a formulação de alegações e a apresentação de documentos antes da decisão, para que sejam objetos de consideração pelo órgão competente; facultando-lhe a assistência por advogado, quando necessário (art. 3º e incisos da Lei n. 9.784/99).

Dessa forma, os Princípios da Boa-Fé (art. 2º, parágrafo único, inciso IV e art. 3º, inciso I), da Ampla Defesa (art. 2º, parágrafo único, inciso X) e do Contraditório (*caput* do art. 2º) da Lei n. 9784/99, respectivamente, estarão sendo observados.

O Servidor acusado, por sua vez, também deve observar o disposto na Lei n. 9.784/99, quanto aos deveres dos administrados (Capítulo III), no decorrer de todo o trâmite do Processo Disciplinar, pois o Princípio da Boa-Fé ⁴⁴⁹ exige que, na relação jurídico-processual, esta [a boa-fé] instrua o

⁴⁴⁷ Aqui, utilizou-se a expressão “Servidor envolvido” no singular, mas claro está que **pode estar comprometido mais de um Servidor** [grifou-se], conforme o caso.

⁴⁴⁸ O Servidor envolvido é legitimado como interessado no Processo Disciplinar, pois tem direitos ou interesses que podem ser afetados pela decisão a ser adotada, de acordo com o disposto no art. 9º, inc. II, da Lei n. 9.784/99.

⁴⁴⁹ “O princípio da boa-fé baseia-se na confiança no comportamento alheio, que possui dois componentes: ética e segurança jurídica. As pessoas não de receber tratamento honroso equânime, baseado na justa e usual compreensão que cada caso concreto contempla.

A boa-fé impõe a supressão de surpresas, ardis ou armadilhas. Ao contrário, a conduta administrativa deve guiar-se pela estabilidade, transparência e previsibilidade. Não se permite qualquer possibilidade de engodo – seja ele direto e gratuito; seja indireto, visando à satisfação de interesse secundário da Administração. Nem tampouco poderá ser prestigiada juridicamente a conduta processual de má-fé dos particulares. Ambas as partes (ou interessados) no processo devem orientar seu comportamento, endo e extraprocessual, em atenção à boa-fé. Caso comprovada a má-fé, o ato (ou o pedido) será nulo, por violação à moralidade administrativa. “ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 107-108.

comportamento de todos os nela envolvidos ⁴⁵⁰ : a Administração Pública e o Servidor acusado. Assim, ele deverá proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé (art. 4º, inciso II) e não agir de modo temerário (art. 4º, inciso III).

No art. 306, ainda se verifica que há a incidência do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público (também vislumbrado pela Lei n. 9.784/99, no seu art. 2º, *caput* e especificado no parágrafo único, inciso II, desse artigo), porque a autoridade não tem como deixar de promover tal apuração, tendo em conta que lhe é atribuído um poder-dever nesse sentido e ela não pode dispor dos interesses públicos cuja guarda lhe é atribuída por lei, sob pena de responder pelo crime de condescendência criminosa, tipificado no art. 320 do Código Penal Brasileiro ⁴⁵¹.

Em relação aos incisos I e IV do parágrafo único do art. 306 da Lei n. 6.174/70, observa-se que tratam do instituto da verdade sabida ⁴⁵² ao dizerem “quando a falta for confessada, documentalmente provada ou manifestamente evidente”. Porém, como já discutido no item 1.3.11, verifica-se que, neste caso, houve infração ao Princípio da Verdade Material, o qual veda a aplicação do instituto da confissão ao Processo Administrativo, sendo que nem mesmo a confissão do acusado põe fim a tal Processo ⁴⁵³. Portanto, tais previsões normativas necessitam ser corrigidas, pois, como discutido anteriormente, violar um Princípio é muito mais grave do que transgredir uma Norma, porque ele é o apoio de todo o ordenamento jurídico ⁴⁵⁴. Há que se

⁴⁵⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 110.

⁴⁵¹ CPB, **art. 320**: “Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente: Pena – detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.”

⁴⁵² Vide item 1.3.11, do Capítulo 1.

⁴⁵³ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 87. A respeito do Princípio da Verdade Material, veja-se o item 2.2.19.

⁴⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 748.

observar também que, pelo disposto no item 1.3.11, o instituto da verdade sabida ainda prevalece no direito atual, guardadas as devidas observações com respeito à oportunidade de defesa do Servidor acusado, o que reforça a idéia de reformulação do enunciado do inciso I, do parágrafo único, do art. 306 referido, prevendo a oportunidade dessa defesa ⁴⁵⁵.

O art. 306, parágrafo único, inciso II, refere-se à Sindicância acusatória ou punitiva, a qual deve respeitar, conforme se argumentou no item 1.3.10.6 (que tratou da comissão sindicante), os Princípios do Devido Processo Legal (que abrange o direito de se assegurar ao acusado o julgamento pelo seu juiz natural); do Juiz Natural ou Administrador Competente (que é a comissão sindicante, que deve ser preexistente ao fato infracional acontecido, contando inclusive com membros suplentes, para a devida substituição dos integrantes impedidos ou suspeitos, ou que não a queiram compor em determinada situação, por razões de foro íntimo; bem como ser composta por três membros independentes, isentos e imparciais ⁴⁵⁶, sendo que todos os três integrantes da comissão tenham grau hierárquico ou de escolaridade igual ou superior ao do indiciado ⁴⁵⁷), do Contraditório e da Ampla Defesa (que traduzem a necessidade de se oferecer oportunidade, ao Servidor acusado, de se manifestar sobre os fatos consignados na Sindicância acusatória, sob pena de nulidade da punição, por desobediência ao disposto no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal), dentre outros citados neste trabalho. Assim, há a necessidade de se adequar tal preceito aos Princípios elencados, o que pode ser feito detalhando-se mais a previsão normativa da Sindicância, quando da reformulação da Lei estadual.

O art. 306, parágrafo único, inciso III, refere-se à Sindicância

⁴⁵⁵ O enunciado do inciso IV, do parágrafo único, do art. 306, não está incluído nesta observação porque, no Processo Administrativo Disciplinar já está prevista a defesa do acusado.

⁴⁵⁶ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4819.

⁴⁵⁷ CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4820.

Investigativa, que, segundo se comentou, igualmente, no item 1.3.10.6, também deve obedecer aos Princípios do Devido Processo Legal e do Juiz Natural ou Administrador Competente. Isto equivale a dizer que as mesmas disposições contidas sobre tais Princípios, na Sindicância acusatória ou punitiva anteriormente vista, são válidas para esta espécie de Sindicância, ou seja, se assegura ao acusado o julgamento pelo seu juiz natural e esse é a comissão sindicante, que deve ser preexistente ao fato infracional acontecido, contando inclusive com membros suplentes, para a devida substituição dos integrantes impedidos ou suspeitos, ou que não a queiram compor em determinada situação, por razões de foro íntimo; bem como ser composta por três membros independentes, isentos e imparciais, sendo que todos os três integrantes da comissão tenham grau hierárquico ou de escolaridade igual ou superior ao do indiciado. Dessa forma, se observa a necessidade de adequação desse preceito a tais Princípios, o que pode ser feito com um maior detalhamento da previsão normativa da Sindicância, quando da reformulação da Lei estadual.

Ao tratar da Sindicância (no Capítulo II), a Lei n. 6.174/70, afirma que a autoridade instauradora da mesma é o chefe da repartição a que estiver subordinado o Funcionário – art. 307. Desta forma, vislumbra o Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, como já comentado no item 1.3.10.6, visto que este Princípio incide também quanto à autoridade que julga e instaura o Processo.

O art. 308, *caput*, da Lei estadual, ao discorrer sobre a composição da Sindicância não obedece nem ao Princípio do Devido Processo Legal (já que abrange o direito de o acusado não será subtraído ao seu juiz natural), nem ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, porque falta a previsão normativa de atributos que têm a ver com a independência necessária para o livre convencimento dos membros da comissão sindicante, sobre a responsabilidade administrativa do processado (o que poderia ser obtido substituindo-se a expressão “de alta hierarquia funcional” pela expressão “ocupantes de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado”, conforme dispõe o art. 149, *caput*, da Lei n. 8.112/90, *in fine*) e também de atributo que diz respeito à constituição da

comissão sindicante, pois esta precisaria ser constituída anteriormente ao fato tido como irregular.

Observação oportuna é que a Lei estadual igualmente deveria inserir previsões normativas sobre impedimento e suspeição, para o fim de se garantir a imparcialidade, que é outro atributo do Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente.

O disposto no art. 309 da Lei estadual, revela a incidência do Princípio da Eficiência ⁴⁵⁸ (também citado no *caput* do art. 2º, da Lei n. 9.784/99), no que concerne, sobretudo, à presteza, haja vista que o artigo afirma que a comissão dedicará “todo o tempo” aos trabalhos da Sindicância e seus membros “ficarão dispensados do serviço na repartição”, durante o curso das diligências e a elaboração do relatório.

Por sua vez, ao fixar prazo para o início e conclusão da Sindicância, o art. 310 da Lei n. 6.174/70 traduz a obediência ao Princípio da Eficiência, já que estabelece prazo certo para a prática de atos processuais por parte da Administração ⁴⁵⁹.

No art. 311 da Lei estadual, vêem-se a incidência do Princípio da Oficialidade (também previsto na Lei n. 9.784/99, art. 2º, inciso XII), que propicia à Administração Pública impulsionar a Sindicância, procedendo a todas as diligências necessárias à elucidação do fato, bem como do Princípio da Verdade Material, já que a comissão sindicante deve ouvir as pessoas que tenham conhecido ou que possam prestar esclarecimentos a respeito do fato, buscando a verdade real, para a formação de seu convencimento ⁴⁶⁰.

⁴⁵⁸ A respeito desse Princípio ver item 2.2.6.

⁴⁵⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 185.

⁴⁶⁰ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 86.

O art. 312 da mesma Lei traz em seu bojo a Sindicância Investigativa, conforme o que se discorreu no item 1.3.10.2, quando se tratou das espécies de Sindicância. Dessa forma, cabe aqui o que se disse a respeito do art. 306, parágrafo único, inciso III dessa Lei, quanto à incidência dos Princípios do Devido Processo Legal e do Juiz Natural ou Administrador Competente.

Por fim, o último artigo da Sindicância (art. 313) visualiza a aplicação do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, uma vez que determina o poder-dever de a autoridade competente promover a responsabilidade dos membros da comissão sindicante (pela não apresentação do relatório no prazo assinado), já que tal autoridade não pode declinar de sua competência sob pena de responder pela omissão ⁴⁶¹.

No que respeita ao início do Processo (Capítulo IV), a Lei n. 9.784/99 obedece ao Princípio da Oficialidade ⁴⁶², visto que, no art. 5º, assegura à Administração Pública a possibilidade de instaurar o Processo Administrativo por sua própria iniciativa (independentemente de provocação do administrado) ⁴⁶³. O mesmo se observa na Lei n. 6.174/70, quando determina a instauração do Processo Administrativo (acrescente-se Disciplinar ⁴⁶⁴) pelas autoridades que nomeia (art. 314).

Cumprir destacar que, quando a Lei n. 9.784/99 fixa o dever de impulsão de ofício no art. 5º, também está observando o Princípio da Eficiência, visto que ele garante o desenvolvimento de um Processo célere,

⁴⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 70.

⁴⁶² Vide item 2.2.15.

⁴⁶³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 535.

⁴⁶⁴ Observação importante a ser feita é que a expressão “Processo Administrativo”, designa um gênero, ao qual pertencem várias espécies de Processos Administrativos. Portanto, é necessário acrescentar-se o vocábulo “Disciplinar” para que se saiba de qual espécie de Processo Administrativo se está tratando.

havendo rápido e eficaz andamento do Procedimento ⁴⁶⁵.

No que diz respeito ao início do Processo, a Lei n. 6.174/70 observa os Princípios do Devido Processo Legal e do Juiz Natural ou Administrador Competente no art. 314, *caput*, ao determinar a autoridade competente para instaurar o Processo Disciplinar, porém, afronta estes mesmos Princípios, no art. 315, *caput*, por não dispor que a comissão processante deve existir anteriormente ao Processo (já que esse atributo é exigência do Princípio referido) e por não conter previsões que dotem os membros da comissão de atributos referentes à imparcialidade (que é outra exigência desse Princípio). Quanto à exigência de independência, é necessário que a expressão “de alta hierarquia funcional” seja substituída por “ocupantes de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado”, para que haja a adequação da referida Regra ao Princípio em tela. Portanto, como visto, tal preceito normativo carece de reformulação.

Ocorre ainda a incidência do Princípio da Eficiência, no que tange à celeridade do Processo, no art. 315, § 3º, já que a comissão deve “(...) cumprir os prazos preestabelecidos e praticar os atos necessários ao bom andamento do feito” ⁴⁶⁶; no art. 316, *caput*, da Lei estadual, que fixa o prazo de início, de término e de prorrogação do Processo.

Ainda se visualiza o Princípio da Publicidade, no art. 316, *caput*, ao determinar a publicação do ato de designação da comissão, no órgão oficial.

Também o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, incide no art. 316, parágrafo único da Lei estadual, quando determina a

⁴⁶⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 184-185.

⁴⁶⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 184.

responsabilização administrativa dos membros da comissão processante, em caso de inobservância do prazo assinado no *caput* do mesmo artigo.

Quanto à competência, a Lei n. 6.174/70 determina a autoridade competente para a instauração da Sindicância (art. 307) e seu processamento (art. 308, *caput*); para a instauração do Processo Administrativo Disciplinar (art. 314, *caput*), seu processamento (art. 315, *caput* e §§ 1º e 2º); e seu julgamento (art. 324, *caput* e seu parágrafo único); para nova análise dos fatos, não apurados devidamente (art. 325); para o pedido de revisão do Processo Disciplinar (art. 338, *caput*) e seu processamento (art. 338, parágrafo único); para o julgamento da revisão do Processo Disciplinar (art. 340, *caput*). Com exceção, dos arts. 308, *caput*; 315, *caput* e §§ 1º e 2º; 338, parágrafo único ⁴⁶⁷, as demais previsões observam o Princípio do Devido Processo Legal, bem como do Juiz Natural ou Administrador Competente, conforme o disposto no item 2.2.21. Esta observação é válida, inclusive, para o art. 325 da Lei estadual, porque, neste caso, justifica-se a formação da comissão após a ocorrência do fato tido como irregular, pois se trata de uma situação especial, já que a autoridade julgadora considerou que os fatos não foram apurados devidamente pela primeira comissão processante.

Por seu turno, a Lei n. 9.784/99, tratando da competência (Capítulo VI), afirma que ela é irrenunciável, salvo os casos de delegação e avocação ⁴⁶⁸ legalmente admitidos (art. 11).

⁴⁶⁷ Tais artigos prevêm que as comissões processante e de revisão sejam formadas após a ocorrência do fato tido como irregular, ou após o pedido de revisão, e não prevêm que os membros dessas comissões sejam ocupantes de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou tenham nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado, a fim de assegurar sua independência para decidir quanto à inocência ou responsabilidade do Servidor acusado, nem mesmo prevêm os casos de impedimento ou suspeição dos membros da comissão.

⁴⁶⁸ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*, v. 2, p. 488-489, leciona que o vocábulo delegação é: “Derivado do latim *delegatio*, de *delegare* (confiar, enviar atribuir, constituir), exprime na linguagem jurídica, em sentido amplo, a concessão ou a transmissão de um *poder*, atribuído ou inerente a uma pessoa, promovida por esta a outrem para que pratique atos, que lhe eram confiados, ou exerça função, que lhe era atribuída ou confiada” [grifo do original].

Esta Lei desenvolve o assunto inicialmente discutindo a delegação (art. 12), que está sujeita ao critério da conveniência. Depois versa sobre os impedimentos legais à delegação (art. 13); o ato de delegação e sua revogação (art. 14 e seus parágrafos), a avocação temporária de competência (art. 15), bem como qual a autoridade que é competente em caso de inexistência de competência legal específica (art. 17).

Quanto à adoção de tais institutos pela Lei n. 6.174/70, enumerar-se-ão alguns cuidados que devem ser tomados, a fim de que se respeitem os Princípios da Ampla Defesa, do Duplo Grau de Jurisdição e do Juiz Natural, caso venham a fazer parte das previsões contidas na reformulação do Processo Administrativo Disciplinar estadual, pelos órgãos competentes.

Com efeito, a Lei n. 9.784/99 prescreve que a decisão de recursos administrativos não pode ser objeto de delegação (art. 13, inciso II). Esta vedação atende aos Princípios da Ampla Defesa e do Duplo Grau de Jurisdição, pois, se pudesse haver delegação quanto à decisão de recursos administrativos, poderia haver supressão de instâncias, prejudicando a ampla defesa.

A Lei n. 9.784/99 veda a delegação de matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade (art. 13, inciso III). Esta proibição atende ao Princípio do Juiz Natural, já que prevê competência exclusiva. Transferindo-se esta previsão para o Processo Disciplinar da Lei n. 6.174/70, verifica-se que a competência para sua decisão e aplicação das penalidades disciplinares é exclusiva e, portanto, insuscetível de delegação, conforme se depreende da leitura do seu art. 296:

Art. 296. São competentes para a aplicação das penalidades

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 114, conceituam: “Denomina-se avocação de competência a atração de um processo, inicialmente da competência de órgão hierarquicamente inferior, por um órgão hierarquicamente superior (que dele somente conheceria em grau recursal), para decidi-lo originariamente.”

disciplinares ⁴⁶⁹:

I – O Chefe do Poder Executivo, em qualquer caso e, privativamente, nos casos de demissão ou cassação de aposentadoria e disponibilidade;

II – Os Secretários de Estado e demais Chefes de órgãos diretamente subordinados ao Chefe do Poder Executivo, em todos os casos, salvo nos de competência privativa deste;

III – Os Chefes de unidades administrativas em geral no caso de penalidades de advertência, repreensão, suspensão até trinta dias e multa correspondente.

§ 1º. A mesma autoridade que aplicar a penalidade, ou autoridade superior, poderá torná-la sem efeito.

§ 2º. A aplicação da pena de destituição de função caberá à autoridade que houver feito a designação do funcionário.

§ 3º. Nos casos dos itens II e III, sempre que a imposição de pena depender da instauração de processo administrativo, a competência para decidir é do Secretário de Estado respectivo ou do chefe do órgão diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo.

Assim, verifica-se que têm competência exclusiva e não podem delegá-la: 1) o chefe do Poder Executivo, quando se tratar de demissão ou cassação de aposentadoria e disponibilidade; 2) os Secretários de Estado e demais chefes de órgãos diretamente subordinados ao chefe do Poder Executivo, quando for aplicada suspensão por mais de 30 (trinta) dias; 3) os chefes de unidades administrativas em geral, no caso de penalidades de advertência, repreensão, suspensão até trinta dias e multa correspondente; 4) a autoridade que houver feito a designação do Servidor, quando se tratar de destituição de

⁴⁶⁹ O art. 291 da Lei n. 6.174/70 prevê como penas disciplinares: advertência, repreensão, suspensão, multa, destituição de função, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

função.

Para a validade da delegação, conforme o que prescreve a Lei federal, há que se observar determinadas formalidades legais, quais sejam: publicidade (art. 14, *caput*), motivação (art. 14, § 1º) e “(...) a obrigatoriedade de que a autoridade delegada mencione explicitamente esta qualidade nas decisões adotadas por delegação (art. 14, § 3º)”^{470 471}.

Ferraz e Dallari afirmam que a delegação de competência pode abranger, inclusive, a edição de atos decisórios (no primeiro grau). Mas para isto é necessário que:

- a) da delegação não resulte laceração, mínima que seja, aos princípios e critérios do art. 2º e seu parágrafo único da Lei 9.784, de 1999;
- b) da delegação não resulte qualquer degradação, mínima que seja, dos direitos dos interessados e dos deveres da Administração-juiz;
- c) da delegação não resulte a atribuição de competência a agente impedido ou suspeito;
- d) a delegação tenha sido, ademais de todo o exposto, decorrente de imperativos de conveniência técnica, social, econômica, jurídica ou territorial. É dizer, a delegação há de surgir como a técnica capaz de ensejar uma melhor e/ou mais célebre (ou cômoda para o administrado: daí a consideração da

⁴⁷⁰ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 369.

⁴⁷¹ Como características da delegação, FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 113, observam que: “A delegação, repita-se, será sempre parcial (*i.e.*, não poderá haver transferência de todos os elementos competenciais), explícita (as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, os objetivos da delegação e o recurso cabível do ato do delegado terão, todos esses dados, que constar formalmente do ato de delegação), emitida a título precário (será, pois, revogável a qualquer tempo) e revestida de publicidade (tanto a delegação quanto sua revogação deverão de ser publicadas no instrumento oficial de divulgação). A autoridade delegante poderá, inclusive, se reputado conveniente e/ou recomendável, ressaltar seu exercício concomitante da atribuição delegada”.

territorialidade, do art. 12 da lei em questão) dirimência do processo;

e) a delegação não envolva matérias indelegáveis (art. 13 da Lei 9.784, de 1999), emane da autoridade originariamente competente e tenha por destinatário autoridade que não seja legalmente vedada de exercê-la.⁴⁷² [grifo do original]

No que respeita à avocação, Bacellar Filho considera que os impedimentos legais suscitados à delegação deveriam ser estendidos pelo legislador à avocação, opinião com a qual se concorda, tendo em vista que:

A avocação da decisão de recursos administrativos importaria, logicamente, e com muito mais intensidade, supressão de instância. De outro lado, as competências, no processo administrativo disciplinar, relativas à instauração, instrução e decisão não se coadunam com a avocação.⁴⁷³

Também há que se verificar que a Lei 6.174/70 determina que autoridade encarregada de julgar o Processo designe nova comissão de inquérito, se considerar que os fatos não foram apurados devidamente (art. 325), o que constitui uma "(...) vedação à autoridade para a assunção de atribuições que não dizem respeito à sua competência"⁴⁷⁴.

E ainda, reforçando tal entendimento [de que os impedimentos legais suscitados à delegação deveriam ser estendidos pelo legislador à avocação], pode-se chamar a atenção para o fato de que, na avocação, a autoridade superior atrai para si um Processo de competência inicial de órgão hierarquicamente inferior, para decidi-lo originariamente, quando deveria conhecê-lo somente em grau recursal. Ora, com isto se evidencia que este instituto interfere não só com o Princípio do Juiz Natural, como também com o do

⁴⁷² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 112-113.

⁴⁷³ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 369.

⁴⁷⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 369.

Duplo Grau de Jurisdição. Daí o fato de a Lei n. 9.784/99 enunciar o caráter excepcional da medida e a necessidade de sua fundamentação em motivos relevantes devidamente justificados (art. 15) ⁴⁷⁵.

Ferraz e Dallari só avistam casos de admissibilidade da avocação:

- a) quando inexistam na instância que seria normalmente competente agentes administrativos sem impedimentos para decidir o processo;
- b) quando, por qualquer razão, a instância ordinária não esteja funcionando ou se encontre impossibilitada de processar a matéria no tempo razoável que costumava observar;
- c) quando já haja sobre a matéria objeto do processo jurisprudência firmada pelo grau recursal (imperativo de celeridade). ⁴⁷⁶

Quanto aos impedimentos e à suspeição ⁴⁷⁷, a Lei n. 6.174/70 só tem referência ao impedimento, quando diz que, quem fez parte da composição da comissão do Processo Administrativo (acrescente-se Disciplinar) é impedido de funcionar na revisão do mesmo (art. 339, *caput*), enquanto a Lei n. 9.784/99 tem um capítulo sobre o assunto (Capítulo VII, arts. 18 a 21). Sob esse aspecto, seria de bom alvitre que a Lei estadual adotasse as previsões contidas na Lei federal, quando de sua reformulação, por dois motivos:

⁴⁷⁵ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 114.

⁴⁷⁶ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 114. Tais autores, nessa mesma obra e página, dizem que, em relação à letra “c” elencada, a avocação “(...) poderá validamente ser atacada (sempre com efeito suspensivo) se a parte puder aduzir novos argumentos ou puder dar enfoques novos a argumentos antigos. Tais irresignações e impugnações serão deduzidas perante o órgão avocante, devendo, (...) ser recebidas com efeito suspensivo” [já que envolvem a própria validade do Processo Administrativo].

⁴⁷⁷ Ver Conceitos Operacionais dessas Categorias no Capítulo 1, item 1.3.6, na nota de rodapé n. 95.

a) Um dos sentidos incorporados pelo Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente refere-se ao plano da imparcialidade. Tal plano significa que quem julga deve fazê-lo sem paixão, sem sacrificar a verdade ou a justiça a conveniências particulares. “Em outras palavras, um juiz não pode decidir um caso que tenha uma classe de interesse capaz de constituir verdadeiro motivo de parcialidade”⁴⁷⁸. Assim, verifica-se que

(...) o princípio do juiz natural exige regime jurídico legal de impedimentos (presunção absoluta de parcialidade) e suspeições (presunção relativa de parcialidade) suficiente na previsão quantitativa (abrangendo um mínimo de hipóteses que a experiência mostra ser essencial para o extirpar da dúvida da parcialidade) assim como qualitativa (socorrendo as autoridades que desempenham as principais competências no processo).⁴⁷⁹

b) Por força do art. 69 da Lei n. 9.784/99 (que prevê a aplicação subsidiária dos seus preceitos aos Processos especiais, como é o Processo Administrativo Disciplinar), as previsões sobre impedimentos e suspeição de autoridades administrativas, por ela prevista, podem ser incorporadas à Lei n. 6.174/70, no que tange ao Processo Disciplinar.

Por outro lado, havendo previsão normativa a respeito de impedimento e suspeição, quando da reformulação da Lei estadual, no tocante ao Processo Disciplinar, também seria oportuno que fossem expressamente previstas quais as autoridades incumbidas das decisões, em caso de impedimento ou suspeição da autoridade originária, pois nada consta sob tal aspecto em seus dispositivos, e essa previsão é de fundamental importância, para que não se fique protelando por muito tempo a decisão, bem como não reste dúvida sobre quem deverá substituir a autoridade originária, quando da ocorrência de uma dessas situações.

Seguindo a disposição da Lei n. 9.784/99 tem-se os

⁴⁷⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 326-327.

⁴⁷⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 356.

Capítulos VIII (que trata da forma, tempo e lugar dos atos do Processo), IX (que versa sobre a comunicação dos atos) e X (que se ocupa da instrução).

Como se trata de artigos que dizem respeito ao Procedimento e, conforme o disposto no item 2.3 (que tratou da aplicação dos Princípios do Processo Administrativo ao Processo Administrativo Disciplinar), verificou-se que os Estados têm competência concorrente com a União, para legislar sobre Procedimento em matéria processual, serão discutidos somente aspectos que chamem a atenção nos assuntos acima mencionados. Entretanto, não se perderá de vista que a maioria das entidades federadas não tem lei regulando, de forma completa e sistematizada, esse tema, não havendo óbice a que um ente federado incorpore previsões de outro ente, que venham a contribuir para uma melhor aplicação de suas Normas ⁴⁸⁰.

A observação a ser feita sobre o Capítulo VIII, a respeito da forma, tempo e lugar dos atos do Processo, é que nestes aspectos a Lei 9.784/99 consagra o Princípio do Informalismo ⁴⁸¹, sendo simples, objetiva e transigente quanto a ritos procedimentais, restringindo as formalidades ao essencial e determinando a adoção de formas simples, na medida do necessário para propiciar certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (art. 2º, incisos VIII e IX) ⁴⁸². Então, ela prevê que, por exemplo, os atos do Processo Administrativo só dependem de forma determinada quando a lei expressamente a exigir (art. 22, *caput*); o reconhecimento de firma só será exigido em caso de dúvida de autenticidade, exceto em caso de imposição legal (art. 22, § 2º); a cópia de documentos pode ser autenticada pelo órgão administrativo (art. 22, § 3º).

Há ainda a incidência do Princípio da Eficiência, no que se refere à celeridade, quando “(...) estabelece prazos, breves e certos, para a

⁴⁸⁰ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 761.

⁴⁸¹ Vide item 2.2.16.

⁴⁸² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 80.

prática dos atos processuais por parte da Administração”⁴⁸³, a exemplo do disposto nos art. 23, *caput* e seu parágrafo único, e art. 24.

Isto dá a entender que a Lei estadual, quando for atualizada, ao tratar de aspectos sobre forma, tempo e lugar dos atos do Processo, deverá igualmente respeitar o Princípio do Informalismo, preocupando-se somente com “(...) as formalidades estritamente necessárias à obtenção da certeza e da segurança jurídicas e com o atingimento dos fins almejados pelo sistema normativo”⁴⁸⁴; e com o Princípio da Eficiência, buscando garantir o desenvolvimento de um Processo célere.

No que respeita à comunicação dos atos (Capítulo IX), a Lei n. 9.784/99 dispôs o seu conteúdo de forma a dar ciência ao Servidor⁴⁸⁵ de decisão ou para a efetivação de diligências, tanto que o texto freqüentemente se refere à “intimação”⁴⁸⁶ e intimar é “(...) tornar conhecido, dar conhecimento”⁴⁸⁷. Isto nada mais é do que a tradução da observância dos Princípios da Publicidade⁴⁸⁸ (já que a publicidade se faz, nesse caso, pela notificação pessoal do Servidor acusado), da Ampla Defesa e do Contraditório, que propiciam ao acusado exercer o contraditório e a ampla defesa, no momento oportuno.

Como discutido anteriormente, um dos aspectos objetivos do Princípio da Ampla Defesa é “(...) conhecer com antecedência a realização de

⁴⁸³ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 185.

⁴⁸⁴ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 80.

⁴⁸⁵ O texto refere-se ora a interessado, ora a administrado, e como aqui estão sendo discutidas as Leis 6.174/70 e 9.784/99, sob o aspecto do Processo Disciplinar, o interessado ou o administrado, no caso, é o Servidor Público.

⁴⁸⁶ Da leitura do art. 28, complementada pelos arts. 39 e 26, “(...) depreende-se que a intimação pode e deve ser feita não apenas no início do processo, mas, sim, em qualquer momento de seu desenvolvimento (...)” FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 127.

⁴⁸⁷ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 126.

⁴⁸⁸ Vide item 2.2.5.

diligências e atos instrutórios para acompanhá-los”⁴⁸⁹, ao passo que uma das exigências do Princípio do Contraditório é a “notificação dos atos processuais à parte interessada”⁴⁹⁰.

Ainda há que se verificar que o art. 27, *caput*, da Lei n. 9.784/99, ao dispor que o desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado (no caso, Servidor Público), retrata o Princípio da Verdade Material, visto que este veda a aplicação do instituto da revelia, conforme visto no item 2.2.19 retro.

Quanto à comunicação dos atos, percebe-se que a Lei n. 6.174/70 preocupa-se em notificar o Servidor acusado somente após a lavratura do termo de instrução e raramente o faz antes dele, pois que o art. 318 diz que “o funcionário que for indiciado no curso do processo poderá...” e não, “o funcionário é indiciado no curso do processo e pode...”, e o art. 320, *caput*, afirma que “após a lavratura do termo... será feita a citação...”.

Assim, se por um lado a Lei estadual obedece ao Princípio da Publicidade, quanto ao fato de notificar o Servidor, a respeito do Processo (arts. 318 e 320, *caput*), por outro, viola os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, quando notifica **somente** [grifou-se] após a lavratura do termo de instrução. Isto ocorre porque tais Princípios asseguram a participação do indiciado durante toda a instrução e não só depois dela.

Portanto, recomenda-se a mudança da redação de tais artigos, a fim de se atender, igualmente, aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, bem como facilitar a comprovação de inocência, por parte do Servidor, e a redução de custos, por parte da Administração, pois, na prática,

⁴⁸⁹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 782-783. Vide item 2.2.11, que trata do Princípio da Ampla Defesa.

⁴⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 538. Vide item 2.2.12, que trata do Princípio do Contraditório.

verifica-se que é muito mais fácil para o Servidor e menos oneroso para a Administração Pública, se a inocência do Servidor for comprovada mesmo durante a instrução. Aliás, opina-se que, por ocasião da instalação dos trabalhos, a comissão processante já deva notificar o acusado para que acompanhe o feito, a fim de não haver cerceamento de defesa, o que deve também constar da ata de instalação da comissão.

Quanto à instrução (Capítulo X), a Lei federal de Processo Administrativo desenvolveu seu conteúdo de forma a atender aos Princípios por ela adotados.

Assim, pode-se falar, por exemplo, que, quando esta Lei inadmite as provas obtidas por meios ilícitos⁴⁹¹ (art. 30), respeita os Princípios do Devido Processo Legal e da Moralidade, tendo em vista que um dos direitos abrangidos pelo Princípio do Devido Processo Legal é o de “(...) não ser acusado nem condenado com base em provas ilegalmente obtidas ou ilegitimamente produzidas”⁴⁹²; e o Princípio da Moralidade⁴⁹³ exige “atuação segundo padrões

⁴⁹¹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 327-329, questiona a generalidade da proibição do uso de provas ilícitas. Não defende a possibilidade de Administração lançar mão de provas ilícitas ou de autorizar a produção de tais provas, pois os Princípios do Estado Democrático de Direito, da Legalidade e da Moralidade não o permitem, resultando na responsabilização do Servidor que o fizer. Porém se a prova obtida de forma ilícita pelo particular, for por ele juntada aos autos do Processo “(...) caberá ao órgão julgador avaliar – de forma fundamentada – se, frente às peculiaridades do caso concreto, ela merece ser aproveitada. Caso seja fruto de ilícito gravíssimo deve ser descartada e presta-se unicamente à responsabilização do autor. (...) Caso não o seja, e com base nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e finalidade, deverá o julgador decidir se a prova obtida por meio ilícito trará ao processo o excelente atendimento ao interesse público posto em jogo (isso especialmente quando tais provas versarem sobre comportamentos administrativos, regidos pelos princípios da moralidade e publicidade). O exemplo mais claro é o de gravações desautorizadas, telefônicas ou não, de autoridades públicas no exercício da função administrativa. Nesses casos, e em tese, a prova obtida ilicitamente pode ser aproveitada. Caso contrário a autoridade (...) deve ordenar a extração da prova dos autos e, se for o caso, dar-se por impedida, com fundamento no art. 18, II, da Lei 9.784/1999 (que proíbe vínculo pessoal do julgador com a prova produzida nos autos).”

⁴⁹² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 52. Vide item 2.2.1, que trata do Princípio do Devido Processo Legal.

⁴⁹³ Vide item 2.2.4.

éticos de probidade, decoro e boa-fé” (art. 2º, parágrafo único, inciso IV), o que faz com que no campo do Processo Administrativo Disciplinar haja exigência de Regras processuais de lealdade e boa-fé, sendo que o Princípio da Inadmissibilidade das Provas Ilícitas, previsto no art. 5º, inciso LVI, da Constituição Federal, aplicado na seara do Procedimento e do Processo Administrativos, resulta da incidência do Princípio da Moralidade ⁴⁹⁴.

Também a Lei n. 9.784/99 obedece, na instrução, ao Princípio do Contraditório ⁴⁹⁵ quando afirma, por exemplo, que cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado (art. 36); que o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção de documentos ou das suas cópias, quando o interessado declarar que há dados registrados em documentos que existem na própria Administração que o processa, ou em outro órgão administrativo (art. 37); que os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão (art. 38, § 1º). Veja-se que, com tais previsões, são asseguradas, ao administrado, a efetiva e integral participação no Processo Administrativo, com direito de influenciar ativamente na decisão a ser proferida, que é a finalidade desse Princípio.

Ainda há que se observar que, na instrução, o Princípio da Ampla Defesa está presente quando a Lei n. 9.784/99 dispõe, por exemplo, que o interessado (no caso, o Servidor) pode ⁴⁹⁶ : “(...) indicar e produzir as provas que entender necessárias à sua defesa”, como previsto no art. 38; “(...) conhecer com antecedência a realização de diligências e atos instrutórios para acompanhá-los”, como o disposto no art. 41; “(...) oferecer a defesa final”, conforme o art. 44; “(...) ter vista do processo administrativo disciplinar para apresentação de sua defesa”, de acordo com o art. 46.

⁴⁹⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 195 e 198.

⁴⁹⁵ Vide item 2.2.12.

⁴⁹⁶ Todos os itens entre aspas são citações literais de GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 782-783.

Princípios como Oficialidade e Motivação não ficaram de fora das previsões constantes da instrução, na referida Lei federal. O art. 29, ao dizer que se realizam de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo Processo, as atividades de instrução para a tomada de decisão, traduz a incidência do Princípio da Oficialidade. Os arts. 38, § 2º; 45, e 47, ao exigirem fundamentação das decisões e providências acauteladoras ⁴⁹⁷ retratam a obediência ao Princípio da Motivação ⁴⁹⁸, o qual determina que a autoridade administrativa deva apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão.

E ainda se verifica que, na instrução, há a incidência do Princípio da Eficiência, no que respeita à celeridade do Processo, quando fixa a impulsão de ofício (arts. 29, *caput*, 36 e 37); quando estabelece prazo certo para a prática de atos processuais por parte do Servidor (art. 44); quando veda a produção de provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (art. 38, § 2º). E também incide o Princípio da Publicidade, nos arts. 39, *caput*, e 41, já que determinam a intimação do interessado (o Servidor) para as situações descritas em tais preceitos normativos.

A Lei n. 6.174/70, por seu turno, no que se refere à instrução, deu ênfase aos Princípios da Ampla Defesa (art. 318, que prevê a reinquirição de testemunhas pelo indiciado; art. 320, *caput*, que faculta vista do

⁴⁹⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 295, verifica que a adoção de providências acauteladoras submete-se a dois requisitos: a configuração de risco iminente e a prévia motivação. “Nesta hipótese não há supressão do contraditório, mas inversão temporal na incidência do princípio. O interessado não é intimado anteriormente à concretização da providência acauteladora justamente a fim de viabilizar a realização desta – seja porque a intimação é inviável devido ao curto espaço de tempo disponível para a prática do ato, seja porque a prévia intimação frustraria sua concretização.” Sobre o risco iminente, o autor aduz: “(...) Deverá ser evento sério, imediato e intransponível no tempo. Somente em casos nos quais haja iminência de danos irreparáveis e a medida acauteladora seja indispensável para os evitar é que a Administração poderia agir sem um prévio processo administrativo regular. Caso assim não seja, a providência adotada pela Administração será nula de pleno direito, não podendo gerar qualquer efeito jurídico.” E quanto à motivação: “(...) deverá ser plena (fundamentos de fato e de direito) e simultânea à ‘providência’.”

⁴⁹⁸ Vide item 2.2.8.

Processo, para que o indiciado se defenda; art. 321, que determina a nomeação de defensor dativo, no caso de revelia), do Contraditório (art. 318, onde se possibilita ao indiciado o direito de assistir à nova inquirição de testemunhas ⁴⁹⁹; art. 320, que prevê a notificação do ato processual ao indiciado, o exame das provas constantes do Processo e o direito de apresentar defesa escrita ⁵⁰⁰; art. 321, que determina a nomeação de defensor dativo, no caso de revelia); da Oficialidade (art. 317, *caput*, pois a comissão impulsiona o Processo Disciplinar, adotando todas as medidas necessárias a sua adequada instrução ⁵⁰¹), da Verdade Material (art. 317, *caput*, já que prevê que a comissão pode proceder a todas as diligências necessárias, recorrendo, inclusive a técnicos e peritos, para a formação do seu convencimento, no relatório, quanto à inocência ou responsabilidade do Servidor; art. 321, pois a Administração não pode nem deve aceitar a inércia do Servidor como admissão tácita da culpa, por falta de defesa, portanto, nomeia-lhe um defensor dativo em caso de revelia) da Eficiência (art. 317, parágrafo único, já que em seu enunciado houve a imposição, aos órgãos estaduais, da realização de suas atribuições com presteza e rendimento funcional ⁵⁰², o que caracteriza tal Princípio); da Motivação ⁵⁰³ (art. 322, *caput*, e seu § 1º, que prevê que a comissão indicará em seu relatório os fatos e os fundamentos jurídicos que foram considerados, para concluir pela inocência ou não do acusado); da Indisponibilidade do Interesse Público (art. 322, § 2º, que atribui à comissão processante o poder-dever de sugerir outras providências que lhe pareçam de interesse do serviço público); e da Publicidade (art. 318, que se refere à indicição do Servidor no curso do Processo; art. 320, *caput*, que

⁴⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 538.

⁵⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 538.

⁵⁰¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 535.

⁵⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 90.

⁵⁰³ “A motivação do relatório não é necessária apenas nos processos sancionatórios; ela é indispensável em todos os processos, pois, (...) tanto pode haver ilegalidade ou abuso de poder num ato punitivo quanto numa decisão ampliadora de direito, que pode conter, indevidamente, favoritismo ou liberdade com recursos públicos.” FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 146.

determina a citação do indiciado após a lavratura do termo da instrução).

No que diz respeito à decisão, a Lei 9.784/99, por sua vez, tem o Capítulo XI discorrendo sobre o dever de decidir e o Capítulo XII, sobre a motivação.

O disposto no art. 48 traduz a observância do Princípio da Eficiência ⁵⁰⁴, que, quando aplicado ao Processo Administrativo, exige que ele “(...) no mínimo, chegue ao seu final, tenha uma decisão conclusiva, afirme ou negue um direito, solucione uma controvérsia” ⁵⁰⁵. Entretanto, se descumprido o conteúdo do art. 48, há a violação do Princípio da Legalidade, visto que a Administração Pública “(...) só pode fazer o que a lei *autoriza* e, ainda assim, *quando e como* autoriza” ⁵⁰⁶ (ou seja, não pode atuar *contra legem* [alterando as disposições legais] ou *praeter legem* [elastecendo para além de seus limites]).

Por sua vez, o disposto no art. 49, tendo em vista o estabelecimento de prazo certo para a Administração decidir, reflete o Princípio da Eficiência, igualmente, bem como o Princípio da Motivação, já que a autoridade deve motivar, expressamente, por que razão prorrogou o prazo de decisão.

O enunciado do art. 50 observa o Princípio da Motivação, pois determina que a autoridade administrativa deva apresentar as razões que a convenceram, ou seja, indicar os fatos e os fundamentos jurídicos que foram considerados na decisão.

Também de sua leitura observa-se que, tanto os atos administrativos vinculados como os discricionários ⁵⁰⁷ devem ser motivados, já

⁵⁰⁴ Vide item 2.2.6.

⁵⁰⁵ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 78.

⁵⁰⁶ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 07.

⁵⁰⁷ Vide conceituação na nota de rodapé n. 318.

que não fez qualquer distinção entre ambos, embora mencione, nos vários incisos desse dispositivo, situações que podem estar relacionadas tanto a atos administrativos vinculados, como a atos discricionários.

Por fim, cumpre lembrar, como disposto no item 2.2.8, que sem a motivação fica frustrado ou, pelo menos, prejudicado o direito de recorrer, inclusive perante o Poder Judiciário. A falta de motivação viola as garantias constitucionais do acesso ao Poder Judiciário, do devido processo legal ⁵⁰⁸, do contraditório ⁵⁰⁹ e da ampla defesa ⁵¹⁰, constituindo-se, portanto, em vício gravíssimo ⁵¹¹. “Em princípio, pode-se afirmar que a falta de motivação ou a indicação de motivos falsos ou incoerentes torna o ato nulo”, de acordo com o entendimento de nossos Tribunais ⁵¹².

A Lei n. 6.174/70, discorrendo sobre a decisão, observa os Princípios do Devido Processo Legal (que abrange, entre outros, o direito de que ninguém pode ser julgado senão por seu juiz natural) e do Juiz Natural ou Administrador Competente, ao determinar a autoridade competente para decidir o Processo, nos arts. 324, *caput*, e seu parágrafo único. Porém, quando prevê que a autoridade julgadora não está obrigada ou vinculada ao relatório da comissão processante ⁵¹³ (art. 322, § 1º), a Lei estadual não atende ao Princípio da

⁵⁰⁸ Vale lembrar a observação feita por BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 226-227, que afirma: “Em sentido formal [o Princípio do Devido Processo Legal] relaciona-se às formalidades previstas na lei para proteção do exercício das prerrogativas processuais inerentes ao contraditório e à ampla defesa. Acentua-se o termo ‘*processo legal*’: a formalização do agir administrativo como garantia para a defesa dos direitos” [grifo do original].

⁵⁰⁹ Se não se sabe em que se baseou a decisão da autoridade administrativa, como contraditá-la?

⁵¹⁰ Um dos direitos em que consiste o Princípio da Ampla Defesa é o de recorrer, conforme estudado no item 2.2.11. Como recorrer de uma decisão sem saber as suas razões?

⁵¹¹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 58-59.

⁵¹² GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 21.

⁵¹³ o que é perfeitamente compreensível, visto que, o relatório é peça informativa e opinativa, mas não vinculante [conforme observam FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 146 e MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 635], “(...),

Motivação, já que tal divergência dessa autoridade deveria ser motivada em conformidade com o disposto no art. 2º, *caput*, da Lei n. 9.784/99.

Sob tal aspecto, Hely Lopes Meirelles⁵¹⁴ discorre:

(...) pode a autoridade julgadora divergir das conclusões e sugestões do relatório, sem qualquer ofensa ao interesse público ou ao direito das partes, desde que fundamente sua decisão em elementos existentes no processo ou na insuficiência de provas para uma decisão punitiva ou, mesmo, deferitória ou indeferitória de pretensão postulada.

Assim, é imprescindível que a descrição do art. 322, § 1º, seja refeita para adequá-lo ao Princípio da Motivação, quando da reformulação da Lei estadual pelos órgãos competentes.

Por outro lado, as previsões do art. 324 e seu parágrafo único denotam a observância do Princípio da Eficiência, no que se refere à celeridade do Processo, ao estabelecer o prazo para a decisão por parte da autoridade julgadora.

Também o Princípio da Moralidade incide nesta fase, haja vista o disposto no art. 325, pois, se houve ato formalmente adequado à lei, mas que visou, em essência, a prejudicar ou beneficiar a outrem, é moralmente ilegítimo⁵¹⁵, e, portanto, a autoridade julgadora deve designar nova comissão de inquérito.

Há, ainda, a incidência dos Princípios do Contraditório, já que, se houver nova comissão, é permitida a intervenção do indiciado ou de seu

pois se o fosse não seria relatório, mas decisão". FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 146.

⁵¹⁴ *Direito administrativo brasileiro*, p. 635.

⁵¹⁵ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, p. 1634. Vide definição de ato administrativo moralmente ilegítimo na nota de rodapé n. 270.

defensor (art. 326, *caput*), e da Ampla Defesa, pela apresentação de elementos ou provas capazes de alterar o pronunciamento da comissão (art. 326, parágrafo único).

O Princípio da Publicidade também não foi esquecido, uma vez que o art. 330, *caput*, prevê a publicação dos editais de chamada do acusado no órgão oficial (em caso de abandono de cargo ou função) e o art. 331, prevê a publicação das decisões proferidas em Processos Administrativos (acrescente-se Disciplinares) no órgão oficial.

O Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público está implícito no art. 332, *caput*, e seu parágrafo único (visto que a autoridade que instaura o Processo Administrativo – acrescente-se Disciplinar – e a autoridade policial devem cumprir o disposto na previsão normativa, pois que têm o dever de assim agirem, já que o interesse público exige a apuração e a punição de atos criminosos ⁵¹⁶) e o da Eficiência, implícito no art. 333 (que determina o auxílio entre as autoridades administrativas e policiais, correspondendo a uma das atribuições do Princípio em tela, o rendimento, para que se obtenha “(...) resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade” ⁵¹⁷).

No art. 334 da Lei estadual (que determina que o Processo seja remetido à autoridade competente, se criminoso, o ato atribuído ao Funcionário), verifica-se o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público ⁵¹⁸, uma vez que determina o dever de remessa do Processo à autoridade competente, pois há o interesse público em punir o responsável pela prática do ato criminoso.

⁵¹⁶ Se a autoridade que instaura o Processo não providencia para que se instaure, simultaneamente, o inquérito policial, comete o crime de condescendência criminosa (art. 320, do CPB), já referido anteriormente.

⁵¹⁷ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 20. Vide item 2.2.6.

⁵¹⁸ Vide item 2.2.14.

Por fim, forçoso é ressaltar que o instituto da prisão administrativa ⁵¹⁹, previsto no art. 327 da Lei n. 6.174/70 perdeu total eficácia em face do disposto no art. 5º, inciso LXI, da Constituição Federal, que prevê prisão somente em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei. Portanto, tal previsão normativa também necessita de correção, quando da reformulação da Lei estadual.

Quanto ao Capítulo XIII da Lei n. 9.784/99, que trata da desistência e outros casos de extinção do Processo, cumpre destacar que somente o disposto no art. 52 pode ser aplicado ao Processo Administrativo Disciplinar, pois não há possibilidade de desistência ou renúncia ⁵²⁰ por parte do acusado em tal Processo, já que se encontra em jogo o interesse público de ver apurada a falta e punido seu autor. Assim, verifica-se a incidência do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.

Dessa forma, também a Lei n. 6.174/99 respeitou o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, ao prescrever que o Funcionário só poderá ser exonerado a pedido, após a conclusão do Processo Administrativo (acrescente-se Disciplinar) a que responder, do qual não resultar pena de

⁵¹⁹ COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 321, ensina que a prisão administrativa “(...) quando instituto jurídico-administrativo vigente, não configurava punição disciplinar, e sim, medida de precaução em defesa do patrimônio público, que objetivava constranger o funcionário a restituir os valores desviados”. Tinha, na verdade, natureza exclusivamente fiscal, “(...) tanto assim que deveria ser relaxada tão logo fosse reintegrado o patrimônio da Fazenda Pública, com o pagamento do alcance ocorrido.”

⁵²⁰ Cumpre destacar as anotações de FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 164, a respeito da desistência e da renúncia: “Desiste-se do processo, o que, por óbvio, supõe que o desistente seja quem tenha dado início à relação processual, bem como detenha poderes/competência para dele abrir mão. Renuncia-se ao direito/interesse subjacente ao processo, o que supõe sua titularidade (ou a representação desta), poderes/competência para deles abrir mão e sua disponibilidade legal”. Assim, reforça-se a idéia de que o Servidor acusado não pode desistir (pois não deu início à relação processual disciplinar, nem possui poderes/competência para abrir mão do Processo), nem renunciar (pois não tem poderes/competência para abrir mão do direito/interesse subjacente ao Processo, porque não é titular desse direito/interesse, nem tem disponibilidade legal para isso).

demissão (art. 329).

Quanto ao Capítulo XIV da Lei n. 9.784/99, que trata da anulação, revogação e convalidação dos atos administrativos, observa-se que há incidência dos Princípios da Moralidade, da Oficialidade e da Segurança Jurídica.

O Princípio da Moralidade encontra-se vislumbrado no art. 53, haja vista que tal Princípio é um dos fundamentos de validade da conduta administrativa. Assim, quando os atos administrativos são produzidos em dissonância com a ordem jurídica e sem possibilidade de convalidação, devem ser declarados inválidos, pois descumprem a moralidade pública.

Cumprido discorrer brevemente sobre a invalidação e a convalidação. Tais institutos são deveres da Administração Pública, e têm base nos Princípios da Legalidade e Segurança Jurídica:

Invalidação é a supressão, com efeito retroativo, de um ato administrativo ou da relação jurídica dele nascida, por haverem sido produzidos em desconformidade com a ordem jurídica⁵²¹. Já a convalidação consubstancia prática de ato administrativo com efeitos retroativos, que absorve e prestigia os eventuais efeitos de provimento pretérito viciado. A convalidação infunde validade e corrige ato pretérito.⁵²²

A revogação e a anulação são os meios de invalidação dos atos administrativos⁵²³. A revogação dos atos tem lastro na discricionariedade administrativa sendo:

(...) uma forma de extinção dos atos administrativos, praticada no exercício da competência discricionária, que visa a suprimir sem retroatividade a eficácia de determinado ato que produz ou está

⁵²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 396.

⁵²² MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 98.

⁵²³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 188.

prestes a produzir efeitos inconvenientes e inoportunos.⁵²⁴

A anulação pode ser feita pela própria Administração (como prescrito na Lei 9.784/99) ou pelo Poder Judiciário sendo:

(...) a declaração de invalidade de um ato administrativo *ilegítimo* ou *ilegal* (...). Baseia-se, portanto, em razões de *legitimidade* ou *legalidade*, diversamente da *revogação*, que se funda em motivos de *conveniência* ou de *oportunidade* e, por isso mesmo, é privativa da Administração.⁵²⁵ [grifo do original]

Importante condensação de idéias sobre esses dois meios de invalidação dos atos administrativos faz José Armando da Costa⁵²⁶:

A revogação se fundamenta no poder discricionário; ao passo que a anulação encontra o seu suporte na ilegalidade do ato. Enquanto que a revogação é ato constitutivo, operando efeitos *ex nunc*, isto é, de forma irretroativa, a anulação é ato declarativo, produzindo, por conseguinte, efeitos *ex tunc*, sendo portanto de eficácia retroativa. [grifo do original]

Cabe lembrar que, antes que a Administração proceda à anulação ou revogação de ato do Processo que afete a órbita jurídica do Servidor,

⁵²⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 101.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 190, verifica que, quanto aos efeitos produzidos pelo ato revogado, consideram-se válidos até o momento da revogação, quer quanto às partes, que em relação a terceiros sujeitos aos seus efeitos reflexos.

⁵²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 191.

“O conceito de *ilegalidade* ou *ilegitimidade*, para fins de anulação do ato administrativo (...) abrange não só a clara infringência do texto legal como, também, o *abuso*, por excesso ou desvio de poder, ou por rejeição dos princípios gerais do Direito, especialmente os princípios do regime jurídico administrativo” [grifo do original]. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 192.

Este mesmo autor, na obra citada, p. 193, afirma que: “Os efeitos da anulação dos atos administrativos retroagem às suas origens, invalidando as conseqüências passadas, presentes e futuras do ato anulado. E assim é porque o ato nulo (ou inexistente) não gera direitos ou obrigações para as partes; não cria situações jurídicas definitivas; não admite convalidação” [grifo do original].

⁵²⁶ Revisão interna das punições disciplinares, p. 1602.

ele deve ser intimado, pois a ele deve ser dada a oportunidade de se manifestar sobre o assunto, em obediência ao disposto no art. 28 da Lei n. 9.784/99 e no art. 5º, inciso LV, da Magna Carta ⁵²⁷.

De outro lado, a convalidação é sempre resultado de uma atuação estatal no Processo Administrativo, visto que, em razão do Princípio da Oficialidade só o Estado-julgador pode voltar o curso processual, para corrigi-lo, desde que observadas as exigências da previsão normativa incidente na hipótese (vide art. 55 da Lei n. 9.784/99) ⁵²⁸.

A convalidação prevista no art. 55 acentua, ainda, a influência do Princípio da Segurança Jurídica, que impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, “mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante sua constituição”, pois “pode acontecer que a situação resultante do ato, embora nascida irregularmente”, torne-se útil ao interesse público, por não haver dano jurídico algum ⁵²⁹.

Por fim, o prazo decadencial de cinco anos para a Administração anular os atos administrativos de efeitos favoráveis para os destinatários (art. 54, *caput*, da Lei n. 9.784/99), reflete os Princípios da Segurança Jurídica e da Boa-Fé, que não convivem com a falta da estabilidade das relações jurídicas ⁵³⁰.

⁵²⁷ ZYMLER, Benjamin. A procedimentalização do direito administrativo brasileiro, p.1596.

⁵²⁸ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 200.

⁵²⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 73-74.

⁵³⁰ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 166, afirmam que a faculdade de revogação submete-se a igual prazo, indiscutivelmente (com certeza, baseados nos mesmos Princípios da Segurança Jurídica e da Boa-Fé). Seguem observando que, na hipótese, o instituto é a decadência, já que não se trata de ação jurisdicional protetiva de direito, “(...) esta, sim, habitualmente sujeita a prazos prescricionais”. E que a cláusula final do art. 54 (“salvo comprovada má-fé”) é inconstitucional e afronta o Princípio da Razoabilidade, porque não vige o primado absoluto do Princípio da Legalidade, uma vez que, “(...) pelo correr do tempo, a segurança jurídica coloca entre parênteses o princípio da legalidade”.

Verificando-se a Lei n. 6.174/70, observa-se que ela nada dispõe sobre anulação, revogação ou convalidação de atos administrativos, sendo oportuna a previsão de tais institutos, quando de sua reformulação, devido à importância já discutida dos mesmos. Nesse caso, convém atentar para o fato de haver previsão normativa que estabeleça a competência para revogar ou anular o ato: é competente para invalidar o ato, a própria autoridade que o prolatou, ou a autoridade hierárquica que lhe seja superior, podendo essa superioridade ser imediata ou mediata ⁵³¹. Também deve ser prevista a necessidade de intimação anterior à anulação ou à revogação de ato do Processo que afete a órbita jurídica do Servidor, para que se obedeça ao disposto no art. 28 da Lei n. 9.784/99 e no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, conforme constatado anteriormente.

Quanto ao Capítulo XV da Lei n. 9.784/99, que dispõe sobre o recurso administrativo e a revisão, verifica-se que muitos de seus artigos versam sobre Procedimento, sendo válidas as mesmas observações feitas quando se tratou dos Capítulos VIII, IX e X da referida Lei, sendo que aqui serão discutidos somente aspectos considerados relevantes, quanto ao recurso administrativo e quanto à revisão.

Em tal capítulo há a incidência dos Princípios da Ampla Defesa (tendo em vista que tal Princípio reconhece ao acusado o direito “(...) de recorrer, para que prove sua inocência ou diminua o impacto e os efeitos da acusação” ⁵³² – como ocorre no art. 56), da Pluralidade de Instâncias ou da Revisibilidade ⁵³³ (que decorre do poder de autotutela de que dispõe a Administração Pública, permitindo-lhe rever os próprios atos, quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos ⁵³⁴, a exemplo do disposto nos arts. 63, § 2º, e 65,

⁵³¹ COSTA, José Armando da. Revisão interna das punições disciplinares. *Fórum Administrativo*. Ano 2, n. 22. Belo Horizonte: Fórum, p. 1601-1610, dez. 2002, p. 1602-1603.

⁵³² GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 783. Vide item 2.2.11.

⁵³³ Vide item 2.2.18.

⁵³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 539.

caput; e que também permite ao Servidor ir recorrendo de decisão que lhe seja desfavorável, até chegar à autoridade máxima da organização administrativa, conforme o disposto no art. 57), da Oficialidade (que se traduz no poder de iniciativa da Administração Pública rever os próprios atos, o que faz com que a Administração possa agir *ex officio* em tal fase, como ocorre nos arts. 63, § 2º e 65, *caput*), da Eficiência (no que respeita à celeridade do Processo, sendo que, quando a Lei 9.784/99 estabelece prazo certo para a prática de ato processual por parte da Administração, está afirmando tal Princípio; daí constitui suas expressões, o disposto nos arts. 56, § 1º, e 59), do Informalismo (uma vez que este exige, nos Processos Administrativos, a “observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados” e a “adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados” – art. 2º, incisos VIII e IX, da Lei n. 9.784/99 – o que pode ser verificado no disposto no art. 63, § 1º) e da Gratuidade (que prega a gratuidade dos atos processuais, a não ser que leis específicas exijam a cobrança de determinados atos, como se depreende do art. 56, § 2º).

Importante destacar, ainda, maiores considerações sobre o Princípio da Ampla Defesa, no que concerne ao recurso administrativo e à revisão, na Lei n. 9.784/99. O art. 64, parágrafo único, faz considerações acerca da *reformatio in pejus*⁵³⁵, preceituando que não pode haver nenhum gravame inédito aos autos, sem que haja o prévio conhecimento e o exercício da ampla defesa e do contraditório, por parte do recorrente. Assim, se a autoridade julgadora verificar que pode haver agravamento da decisão recorrida, deve “(...) previamente notificar o recorrente de maneira fundamentada, indicando qual o

⁵³⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 337, assevera: “A *reformatio in pejus* significa o agravamento da situação prática do recorrente, realizado de ofício pelo órgão recursal. Ao se conhecer do recurso altera-se a decisão recorrida em detrimento do recorrente: seja confirmando a decisão (e acrescentando mais um gravame), seja modificando-a (e impondo um outro gravame). A *reformatio in pejus* pode advir da anulação ou da revogação da decisão recorrida” [grifo do original].

agravamento imaginado e suas conseqüências”⁵³⁶, e abrir prazo para a manifestação dele, sob pena de ser nula a decisão, na parte em que ocorreu a reforma para pior⁵³⁷.

Já o art. 65 (*caput* e parágrafo único) exclui a possibilidade da *reformatio in pejus* na revisão de Processos Administrativos de que resultem sanções. Não se trata de um recurso em sentido estrito e sim, de uma revisão, que, para ocorrer, necessita do surgimento de fatos novos ou circunstâncias relevantes (inéditas e desconhecidas dos interessados – no caso o Servidor acusado – ou da Administração), capazes de justificar a inadequação da penalidade aplicada⁵³⁸.

Por sua vez, a Lei n. 6.174/70, ao tratar da revisão do Processo Administrativo (acrescente-se Disciplinar), observa os Princípios da Ampla Defesa (art. 335, *caput*, já que permite ao Servidor punido, justificar sua inocência), da Oficialidade (art. 338, *caput* e seu parágrafo único, uma vez que a Administração Pública impulsiona a revisão do Processo, ao encaminhar o requerimento devidamente instruído ao chefe do Poder Executivo, e este, deferindo a revisão, ao despachar o requerimento à Secretaria ou dependência administrativa onde se originou o Processo; art. 341, que determina que, imediatamente, seja tornada sem efeito a penalidade imposta, restabelecendo-se todos os direitos por ela atingidos, caso a revisão seja julgada procedente), da Eficiência (art. 340 e seu parágrafo único, ao estabelecer prazo certo para a

⁵³⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 338.

⁵³⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*, p. 322, observa que: “Nos dias atuais, tratando-se de recursos, tolera-se ‘a reforma em prejuízo’, quando a autoridade, fazendo antever a sua intenção, faculta ao recorrente a oportunidade de nova manifestação sobre o agravamento pretendido.” E que: “A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná tem reconhecido a possibilidade da *reformatio in pejus* no processo administrativo, desde que reaberto o prazo para a defesa” [grifo do original].

⁵³⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 338.

prática de ato processual por parte da Administração), do Devido Processo Legal (art. 339, §§ 1º e 2º, pois que tal Princípio abrange os “(...) direitos ao arrolamento de testemunhas e à notificação destas para comparecimento perante os tribunais”⁵³⁹) e da Verdade Material (art. 335, *caput*, ao prever que a revisão pode ser requerida a qualquer tempo, quando houver fatos ou circunstâncias que justifiquem a inocência do Servidor punido).

Quanto à incidência do Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente na revisão do Processo, verifica-se que, se a Lei estadual o observa nos arts. 338, *caput*, (uma vez que a autoridade competente para decidir o pedido de revisão do Processo Disciplinar é preexistente a tal pedido) 339, *caput* (já que um dos sentidos incorporados pelo Princípio do Juiz Natural refere-se ao plano da imparcialidade, conforme visto anteriormente), e 340, *caput* (pois que a autoridade competente para julgar o recurso é preexistente à decisão recorrida). Porém, a Lei estadual desobedece-o, e também ao Princípio do Devido Processo Legal (que garante ao Servidor acusado o “direito de não ser subtraído ao seu juiz natural”⁵⁴⁰), no art. 338, parágrafo único, quando determina, após o deferimento do pedido de revisão pelo chefe do Poder Executivo, a designação de comissão para processar a revisão, quando tal comissão já deveria preexistir ao pedido de revisão, conforme já discutido, quando se tratou da comissão processante (item 1.3.6) e da comissão sindicante (item 1.3.10.6). Isto evidencia a necessidade de correção do enunciado do art. 338, parágrafo único, quando da reformulação da Lei estadual.

No que respeita ao Capítulo XVI da Lei n. 9.784/99, que trata dos prazos, observa-se que são instituídas Regras que disciplinam a forma de contagem dos prazos (art. 66, *caput*, e §§ 1º a 3º) e uma, que estabelece a não suspensão dos prazos (art. 67), todas em obediência ao Princípio da Eficiência,

⁵³⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 52.

⁵⁴⁰ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 52.

no que se refere à celeridade do Processo.

A Lei n. 6.174/70 também observa tal Princípio, quando estabelece prazos para a prática de atos processuais, pelos agentes envolvidos (Administração e Servidor), nas variadas fases do Processo, inclusive na revisão do mesmo, conforme se verificou ao longo da exposição do assunto.

Quanto ao Capítulo XVII da Lei n. 9.784/99, que dispõe sobre as sanções, verifica-se que a desobediência ao preceito do art. 68 implica inobservância do Princípio da Legalidade, haja vista que a Administração Pública “(...) só pode fazer o que a lei *autoriza* e, ainda assim, *quando e como* autoriza”⁵⁴¹. Por isso, cumpre ressaltar que, o disposto nesse artigo, também deve ser observado pela Lei n. 6.174/70, quando de sua reformulação.

Por fim, o Capítulo XVIII da Lei n. 9.784/99, estabelecendo disposições finais, traz a Regra da subsidiariedade de sua aplicação aos Processos Administrativos específicos. Isto equivale a dizer que suas Regras aplicam-se ao Processo Administrativo Disciplinar (que é um Processo específico) subsidiariamente, ou seja, disciplinam situações onde há inexistência de Normas regulamentadoras na legislação específica, pois “(...) A função de subsidiar é a de ajudar, auxiliar, contribuir para o bom andamento”⁵⁴², que é um dos caracteres do Princípio da Eficiência. Portanto, a Lei estadual, ao ser reformulada, poderá

⁵⁴¹ GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 07.

⁵⁴² ZYMLER, Benjamin. A procedimentalização do direito administrativo brasileiro, p. 1599. A respeito da subsidiariedade, Zymler, na mesma página, explicita que: “(...) Não basta o silêncio da legislação que rege os procedimentos administrativos específicos (...). Há de se analisar, primeiramente, se a interpretação sistemática da norma específica é ou não capaz de solucionar o vazio normativo. Se for capaz, afastada estará a aplicação subsidiária, eis que norma geral, feita para disciplinar inúmeras realidades, não pode pretender abarcar casos concretos inseridos em uma determinada realidade para qual já existe um complexo normativo regulatório. (...) Não sendo possível, por meio da interpretação sistemática, preencher a lacuna legal, deve o aplicador do direito, antes de se render à aplicação subsidiária, analisar se a aplicação da Lei nº 9.784/99 se adapta às peculiaridades do procedimento específico. (...) Feito isto e chegando-se à conclusão de que o comando da Lei nº 9.784/99 coaduna-se com os princípios, normas e finalidades do procedimento específico, estará configurado o dever de aplicação subsidiária.”

adotar as Regras da Lei n. 9.784/99 que entender necessárias para o preenchimento de suas lacunas normativas.

Feitas estas considerações, passa-se à análise da Lei estadual em relação à Lei do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais – Lei n. 8.112/90 –, principalmente, no que concerne a disposições normativas que regulam situações não previstas ou não convenientemente reguladas, na Lei n. 6.174/70, porém de ocorrência freqüente na prática diária.

3.4.2 Lei n. 6.174/70 e Lei n. 8.112/90

Analisando-se a Lei n. 6.174/70 face à Lei n. 8.112/90 observa-se que são necessárias as correções dos enunciados do Título IX, dos Capítulos III e IV desse Título, no que concerne à expressão “Processo Administrativo”, pois tal expressão designa um gênero, ao qual pertencem várias espécies de Processos Administrativos⁵⁴³. Assim, pode-se falar em Processo de Outorga, Processo Administrativo Fiscal, Processo Administrativo Disciplinar, dentre outros. Portanto, seria de bom alvitre que os enunciados acima referidos passassem a ser denominados “Do Processo Administrativo Disciplinar e sua revisão” ou “Do Processo Disciplinar⁵⁴⁴ e sua revisão” (Título IX), “Do Processo Administrativo Disciplinar” ou “Do Processo Disciplinar” (Capítulo III) e “Da revisão do Processo Administrativo Disciplinar” ou “Da revisão do Processo Disciplinar” (Capítulo IV), para uma melhor caracterização do assunto desenvolvido nos artigos ali contidos.

Igual observação, quanto a tal correção, caberá no conteúdo dos enunciados dos artigos 306, incisos III e IV; 307; 312, parágrafo único; 314,

⁵⁴³ BORGES, José Arthur Diniz. *Direito administrativo sistematizado e sua interdependência com o direito constitucional*, p. 334-335.

⁵⁴⁴ Observação oportuna é a de que o Processo Administrativo Disciplinar também pode ser denominado de Processo Disciplinar, como visto no item 1.3.1.

caput; 316, *caput*; 328; 329, 331; 332, *caput*; 335, *caput*; 339, *caput*.

Ainda importa observar que o assunto desse subtítulo será abordado ora seguindo-se o desenvolvimento do contexto da Lei n. 8.112/90, ora o contexto da Lei n. 6.174/70, não necessariamente nessa ordem, para verificar as divergências e afinidades nos Processos Disciplinares de ambas as Leis e sugerir, se necessário, modificações das Regras da Lei estadual de modo a torná-la mais completa e funcional, bem como adaptada aos Princípios que devem nortear o Processo Administrativo.

Quanto à apuração de irregularidades, o art. 306, da Lei n. 6.174/70 afiniza-se com o art. 143, *caput*, da Lei n. 8.112/90⁵⁴⁵, sendo necessário acrescentar àquele a necessidade de ser assegurada a ampla defesa, em qualquer caso, ao acusado, em obediência ao disposto no art. 5º, inciso LV, da Magna Carta.

Observação importante diz respeito à penalidade de suspensão. A Lei n. 6.174/70 faz distinção entre a suspensão de até trinta dias e a suspensão por mais de trinta dias, para prever os meios de apuração de irregularidades. No art. 314, parágrafo único, afirma que o Processo Disciplinar precederá a aplicação da pena de suspensão, por mais de trinta dias. Isto significa que a suspensão de até trinta dias é que pode ser apurada de modo sumário, se houver a verdade sabida (art. 306, inciso I), ou mediante Sindicância, se não houver a verdade sabida (art. 306, inciso II).

Ora, se for através de Sindicância, tratar-se-á de Sindicância acusatória (conforme item 1.3.10.2 retro), na qual deve ser assegurado o direito de defesa ao Sindicado (de acordo com o disposto no item 1.3.10.7), o que determina a necessidade de reformulação do enunciado do inciso II, do art. 306,

⁵⁴⁵ O descumprimento do disposto em tais artigos configura o crime de condescendência criminosa (art. 320 do CPB).

para se adequar ao disposto no art. 5º, inciso LV, da CRFB.

Por outro lado, se for de modo sumário, o Sindicato não terá direito à defesa, o que contraria os Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal). Portanto, o inciso I, do art. 306, também precisa ser reformulado, quanto ao meio de apuração da falta, para que atenda aos Princípios referidos e não ocorra nulidade da decisão por cerceamento de defesa, segundo o disposto no item 2.2.11, que tratou do Princípio da Ampla Defesa.

Para se evitar que as denúncias sobre irregularidades, em virtude de meros rebates falsos, venham a afetar a regularidade funcional de uma repartição pública com a instauração precipitada de um Processo Disciplinar⁵⁴⁶, o Estatuto do Paraná poderia incorporar o disposto no art. 144, *caput* e seu parágrafo único, da Lei n. 8.112/90, que exigem a identificação e o endereço do denunciante, bem como o arquivamento por falta de objeto, quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal.

No que se refere à Sindicância, a Lei n. 6.174/70 trata do seu papel em termos do Processo Disciplinar respectivo⁵⁴⁷ (art. 307); da formação da comissão de Sindicância, art. 308, *caput*, e §§ 1º e 2º (sendo que tal previsão também consta da Lei federal – art. 149, *caput*, e § 1º); da dedicação integral dos membros da comissão aos trabalhos da Sindicância, se necessário – art. 309 (não há previsão normativa em tal sentido na Lei federal, mas observa-se que é aplicável na prática); do prazo de início e de conclusão da Sindicância, art. 310 (a Lei federal só prevê o prazo de conclusão no art. 145, parágrafo único); da oitiva de testemunhas, art. 311 (a Lei federal nada dispõe, mas tal situação obedece aos Princípios da Verdade Material e da Oficialidade, conforme discutido no item 3.4.1); do relatório, art. 312, incisos I e II e parágrafo único (a Lei federal

⁵⁴⁶ COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 163.

⁵⁴⁷ A Sindicância pode se constituir em peça ou em fase do Processo Administrativo Disciplinar.

nada diz a respeito, mas tais preceitos normativos devem ser mantidos em se tratando da Sindicância investigativa) e da responsabilização de seus membros em caso de inobservância do prazo assinado para a conclusão, art. 313 (não consta na Lei federal, mas atende ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, por isso deve ser mantido).

A Lei n. 8.112/90, por sua vez, refere-se à composição da Sindicância ⁵⁴⁸ (art. 149, *caput* e seu § 1º); às causas de impedimento de membro da Sindicância, conforme art. 149, § 2º (o que não ocorre na Lei estadual, mas de vital importância se observadas, em obediência ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, no que respeita à exigência de imparcialidade, conforme tratado no item 1.3.10.6); à independência e imparcialidade, no exercício das atividades da comissão, assegurado o sigilo do fato, quando necessário, bem como, ao caráter reservado das reuniões e das audiências da comissão – art. 150, *caput* e seu parágrafo único – (o que não está previsto quanto à Sindicância tratada na Lei estadual, mas que deveria ser observado, em virtude da aplicação do Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, conforme visto no item 1.3.10.6); aos resultados da Sindicância (art. 145 e incisos I, II e III, também não previstos na Lei estadual e que seria de bom alvitre fazer constar quando da sua reformulação) e ao prazo para sua conclusão, art. 145, parágrafo único (também previsto na Lei estadual, art. 310).

Observação a ser feita quanto à Sindicância na Lei n. 8.112/90 é a de que, para uma completa obediência ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, todos os membros da comissão deveriam ser ocupantes de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou terem nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado e não somente o presidente da

⁵⁴⁸ A Sindicância é uma das espécies de Processo Administrativo Disciplinar, conforme visto no item 1.3. Portanto, o disposto no *caput* do art. 149 também se aplica a ela, ou seja, é formada por três Funcionários estáveis, sendo um deles o seu presidente. Ainda, o disposto no art. 149, § 2º, ao se referir à expressão “comissão de Sindicância” vem a corroborar com o entendimento de que se trata de uma comissão e não de um sindicante singular.

mesma, pois, como se explicou no item 1.3.10.6 do Capítulo I desse trabalho, assim se estaria observando de forma ideal esse Princípio, no que concerne à necessidade de independência dos membros da comissão sindicante, a fim de garantir também sua imparcialidade ⁵⁴⁹. Também deve prever que a comissão sindicante preexistia ao fato tido como irregular e que haverá membros suplentes para substituir os impedidos ou suspeitos, ou que não a queiram compor em determinada situação, por razões de foro íntimo.

A Lei n. 6.174/70 também necessita de ajustes para que obedeça corretamente ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente. Esta Lei preceitua que a comissão sindicante será composta de três Funcionários efetivos de alta hierarquia funcional (art. 308). Verifica-se que o ideal seria que prescrevesse que todos estes membros fossem ocupantes de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou terem nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado, pois assim, estaria obedecendo ao atributo independência, que é uma das exigências desse Princípio. Ainda, no que concerne à observância de tal Princípio, é imperioso que a Lei estadual contenha previsões normativas a respeito do impedimento e da suspeição, bem como de membros suplentes para a substituição dos impedidos ou suspeitos, ou que não a queiram compor em determinada situação, por razões de foro íntimo, visto que o atributo da imparcialidade é outra exigência do referido Princípio. Por fim, e para atendê-lo, é necessário que a Lei estadual também preveja que essa comissão deve preexistir ao fato tido como irregular.

A Lei n. 6.174/70 também prevê um prazo bastante exíguo (15 dias, improrrogáveis – art. 310) para o término da Sindicância, bem como a

⁵⁴⁹ Observações de CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4819-4820, combinadas com as de PONTES, Bruno César da Luz. A sindicância e a importância da previsão da pena, p. 08-09.

responsabilização dos membros da comissão, caso não seja entregue o relatório da Sindicância no prazo assinado (art. 313). Observação a ser feita é que ela poderia prever um prazo maior e com possibilidade de prorrogação, se necessário, pois, se for indispensável alguma diligência para se apurar a verdade dos fatos, como por exemplo, uma perícia, o prazo de 15 (quinze) dias torna-se inviável, não se justificando a responsabilidade dos membros da comissão de Sindicância. Já na Lei n. 8.112/90, o prazo de conclusão é de 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por igual período, a critério da autoridade superior (art. 145, parágrafo único).

Outro ponto a se comentar é que, nos moldes dos artigos 145 e 146 da Lei n. 8.112/90, o Estatuto do Paraná poderia incorporar as previsões normativas ali contidas, fazendo constar que a aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias está condicionada ao contraditório e à ampla defesa do acusado, e, para tanto, deve ser apurada mediante Sindicância, onde se assegure o direito de defesa ao sindicado, consoante se expôs anteriormente, para que tal disposição se coadune à Constituição Federal, art. 5º, inciso LV.

No que respeita ao afastamento preventivo, a Lei n. 6.174/70 faz referência ao afastamento do Servidor até decisão final passada em julgado se for preso preventivamente, pronunciado por crime comum ou denunciado por crime funcional, ou ainda, condenado por crime inafiançável em Processo no qual não haja pronúncia (art. 52, § 3º); em caso de alcance ou malversação de dinheiros públicos (art. 328) e também ao seu afastamento preventivo, por até trinta dias (art. 304, *caput*⁵⁵⁰) para que não venha a influir na apuração da falta,

⁵⁵⁰ Lei n. 6.174/70, **art. 304**: “A suspensão preventiva do exercício do cargo ou função até trinta dias será ordenada pelas autoridades mencionadas no artigo anterior [Secretários de Estado, diretores de repartições diretamente subordinados ao chefe do Poder Executivo, demais chefes de serviços a que estejam subordinados os Servidores, nos casos urgentes], desde que o afastamento do funcionário seja necessário, para que este não venha a influir na apuração da falta”.

tal como previsto no art. 147 e seu parágrafo único da Lei n. 8.112/90 (sendo que aqui é por até 60 dias). Observa-se que tal medida cautelar se trata de providência de precaução que visa afastar o Servidor imputado, para que ele não exerça influência nos trabalhos apuratórios da comissão ⁵⁵¹, bem como não continue a exercer o cargo para cometer outras faltas, havendo assim, seriedade e transparência do Processo ^{552 553}.

Quanto ao Processo Disciplinar, a Lei n. 8.112/90 inicia sua abordagem conceituando-o (art. 148), ao passo que a Lei n. 6.174/70 aborda quais as autoridades competentes para instaurá-lo (art. 314, *caput*).

A seguir, a Lei n. 6.174/70 prevê quais os tipos de penalidades, cuja aplicação que deve ser precedida pela instauração do Disciplinar (art. 314, parágrafo único). Preceito idêntico é encontrado no art. 146 das disposições gerais da Lei n. 8.112/90.

Quanto à constituição da comissão processante, a Lei n. 6.174/70 prevê que esta seja formada por três Funcionários efetivos de alta hierarquia funcional (art. 315). Como visto anteriormente, há necessidade de que todos estes membros sejam ocupantes de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou tenham nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado, pois, assim, se estaria obedecendo ao atributo de independência, que é uma das exigências do Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente. Ainda, no que concerne à observância de tal Princípio, é imperioso que a Lei estadual contenha previsões normativas a respeito do impedimento e da suspeição, bem

⁵⁵¹ COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 314.

⁵⁵² FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 157.

⁵⁵³ O art. 52, § 3º da Lei estadual está previsto no Título III, que trata do provimento dos cargos, e o art. 304, no Título VIII, que trata do regime disciplinar. Ambos não fazem parte do Título IX, que é objeto deste estudo, porém, como se está tratando do afastamento preventivo, buscou-se dar a informação mais completa possível sobre o que consta na referida Lei.

como de membros suplentes para a substituição dos impedidos ou suspeitos, ou que não a queiram compor em determinada situação, por razões de foro íntimo, visto que o atributo da imparcialidade é outra exigência do referido Princípio. Por fim, e para atendê-lo, é necessário que a Lei estadual também preveja que essa comissão deve preexistir ao fato tido como irregular.

Por sua vez, para que a Lei n. 8.112/90 obedeça ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, na constituição da comissão processante, precisa prever que todos os membros da comissão devem ser ocupantes de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou terem nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado e não somente o presidente da mesma, pois (como se explicou na nota de rodapé n. 158 do item 1.3.10.6 do Capítulo I desse trabalho), assim estaria sendo observado, de forma ideal, o Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, já que lhe faltava o requisito da independência⁵⁵⁴. Igualmente, tal Lei deve prever que essa comissão deve preexistir ao fato tido como irregular e que haverá membros suplentes para substituir os impedidos ou suspeitos, ou que não a queiram compor em determinada situação, por razões de foro íntimo.

Em ambas as legislações (art. 315, *caput*, e § 1º, da Lei n. 6.174/70 e art. 149, *caput*, da Lei n. 8.112/90), há previsão de que o presidente da comissão processante será designado pela autoridade competente para determinar a instauração do Processo Disciplinar.

A Lei n. 6.174/70 (art. 315, § 2º) diz que a comissão será secretariada por um Funcionário efetivo e a Lei n. 8.112/90 (art. 149, § 1º) prevê que o secretário será designado pelo presidente e tal indicação poderá recair em um de seus membros, ou seja, o secretário pode ser escolhido entre os

⁵⁵⁴ Observações de CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90, p. 4819-4820, combinadas com as de PONTES, Bruno César da Luz. A sindicância e a importância da previsão da pena, p. 08-09.

Servidores do quadro de pessoal, não necessitando ser um dos membros que compõem a comissão ⁵⁵⁵.

A Lei estadual é omissa no que se refere à vedação de participação, na comissão de Sindicância ou de inquérito, de cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consangüíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau (como previsto no art. 149, § 2º da Lei n. 8.112/90). Esta proibição faz com que haja a necessária Impessoalidade e Moralidade, que constituem dois dos Princípios norteadores da Administração Pública, sendo, portanto, cabível que tal previsão normativa seja incorporada ao Estatuto paranaense, bem como os casos que constituem causas de suspeição e de impedimento, sugerindo-se os previstos na nota de rodapé n. 95 do item 1.3.6.

Ao contrário da Lei n. 8.112/90 (art. 150), a Lei n. 6.174/70 não prevê que a comissão processante terá independência e imparcialidade no exercício de suas atividades, e que será assegurado o sigilo, quando necessário à elucidação do fato ou quando exigido pelo interesse da Administração. Tal disposição deveria ser adotada pela Lei estadual, em observância ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, como já dito, bem como ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, em razão do interesse público na apuração da infração e aplicação da penalidade, haja vista que o sigilo pode ocorrer para facilitar a elucidação do fato ou quando este envolver assunto de interesse nacional ⁵⁵⁶.

Outra situação a respeito da qual a Lei n. 6.174/70 silencia, e no que faz bem ao silenciar, é a que se refere ao caráter reservado das reuniões e audiências das comissões, conforme o art. 150, parágrafo único, da

⁵⁵⁵ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 159.

⁵⁵⁶ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 159.

Lei n. 8.112/90. Nesse aspecto, comunga-se do entendimento de Wolgran Junqueira Ferreira ⁵⁵⁷, segundo o qual esta disposição contraria a Constituição Federal (art. 5º, inciso LX), visto que esta só prevê a restrição de publicidade dos atos processuais quando o exigirem a defesa da intimidade ou o interesse social, e não de forma genérica. Portanto, esse preceito normativo não deve ser adotado pela Lei n. 6.174/70.

A Lei estadual não tem um artigo que prevê, expressamente, quais as fases do Processo Disciplinar, como ocorre na Lei n. 8.112/90 (art. 151), porém apresenta tais fases implícitas no decorrer dos artigos. Pensa-se que, por uma questão de organização e de maior compreensão pelo Servidor leigo em Direito, os diversos artigos, que tratam das fases do Processo Disciplinar, estariam melhor elencados se seguissem disposição semelhante à da Lei n. 8.112/90.

Em relação ao prazo do Processo, a Lei n. 8.112/90 (art. 152, *caput*), prevê prazo para a sua conclusão e para a sua prorrogação, ao passo que a Lei 6.174/70 (art. 316, *caput*) determina o prazo para o início, a conclusão e a prorrogação do Processo.

Por outro lado, a Lei n. 6.174/70 (art. 316, parágrafo único) observa que a desobediência dos prazos assinados não resulta em nulidade do Processo, mas responsabiliza administrativamente os membros da comissão processante, enquanto a Lei n. 8.112/90 determina que o julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do Processo (art. 169, § 1º) e responsabiliza a autoridade julgadora que der causa à prescrição da ação disciplinar (art. 169, § 2º).

Em ambas as Leis (art. 315, § 3º, da Lei n. 6.174/70 e art.

⁵⁵⁷ *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, p. 159.*

152, § 1º, da Lei n. 8.112/90), há previsão normativa quanto à dedicação exclusiva dos membros da comissão aos trabalhos, quando necessário. Isto traduz a incidência do Princípio da Eficiência, no que tange à celeridade do Processo, já que a comissão deve “(...) cumprir os prazos preestabelecidos e praticar os atos necessários ao bom andamento do feito”⁵⁵⁸.

Não há prescrição na Lei n. 6.174/70, quanto ao registro em atas, das deliberações adotadas nas reuniões da comissão, como ocorre no art. 152, § 2º, da Lei n. 8.112/90. Entretanto, vê-se que essa Regra é de fundamental importância, haja vista que todos os atos da Administração Pública devem ser formalizados por escrito, no Processo Disciplinar⁵⁵⁹.

Quanto ao inquérito administrativo, a Lei n. 8.112/90 diz que o mesmo obedecerá ao Princípio do Contraditório, assegurada ao acusado a ampla defesa (art. 153) e também que os autos da Sindicância integrarão o Processo Disciplinar, como peça informativa da instrução (art. 154, *caput*). A Lei n. 6.174/70, por sua vez, não nomeia uma fase como sendo de inquérito administrativo, mas afirma que a Sindicância pode constituir-se em peça ou fase do Processo Disciplinar respectivo⁵⁶⁰ (art. 307). De se notar que ambas as Leis (art. 332, *caput*, da Lei 6.174/90 e art. 154, parágrafo único, da Lei 8.112/90) prevêm providências a serem tomadas pela autoridade competente no caso de a infração disciplinar ser capitulada como ilícito penal.

Quanto às diligências necessárias à elucidação dos fatos, a Lei estadual a elas faz menção, de forma genérica, no art. 317, *caput*, enquanto

⁵⁵⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*, p. 184.

⁵⁵⁹ Lembre-se do que observa DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, p. 536, quando afirma que o Processo Administrativo é formal “(...) no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento”.

⁵⁶⁰ Conforme justificativa analisada anteriormente, aqui houve a substituição do termo “Processo Administrativo” do art. 307, da Lei estadual, pelo termo “Processo Disciplinar”.

que a Lei n. 8.112/90 nomeia alguns dos meios utilizados para a coleta de provas no art. 155.

A Lei n. 8.112/90, por sua vez, não tem Norma que mencione o dever de os órgãos federais atenderem com presteza às solicitações da comissão processante, comunicando a impossibilidade de fazê-lo em caso de força maior, como acontece na Lei n. 6.174/70 (art. 317, parágrafo único), quanto a tal dever dos órgãos estaduais.

Por seu turno, a Lei n. 6.174/70 não contém, mas deveria conter disposição que se refira ao direito do Servidor de acompanhar o Processo pessoalmente ou por intermédio de procurador ⁵⁶¹, como previsto no art. 156, *caput*, da Lei n. 8.112/90, a fim de lhe propiciar a ampla defesa e o contraditório. A propósito, a Lei estadual só prevê a citação do indiciado ou indiciados para apresentação de defesa, após a lavratura do termo da instrução (art. 320, *caput*), o que constitui flagrante violação dos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, como já dito, os quais asseguram a participação do (s) indiciado (s) durante toda a instrução e não só depois dela, pois, muito mais fácil para o Servidor e menos oneroso para a Administração Pública, se a sua inocência for comprovada mesmo durante a instrução. Aliás, como já se disse, opina-se que por ocasião da instalação dos trabalhos, a comissão processante já deva notificar o acusado para que acompanhe o feito, a fim de não haver cerceamento de defesa, o que deve também constar da ata de instalação da comissão.

Quanto ao arrolamento de testemunhas, a Lei n. 6.174/70 não o previu e a Lei n. 8.112/90 não fixou seu número (art. 156, *caput*). Como se

⁵⁶¹ O que, aliás, é aconselhável, "(...) pois é o advogado que está mais afeto às lides judiciais, nas quais as inquirições de testemunha, acareações, colheita de provas fazem parte de seu dia-a-dia, o que não ocorre com o leigo". FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 164.

trata de um Processo em que o objetivo é a aplicação de uma penalidade mais severa, observa-se que esse número poderia ser fixado num máximo de oito, como previsto no Código de Processo Penal, art. 398. Entretanto, a reinquirição de testemunhas, a exemplo do que ocorre na Lei n. 8.112/90 (art.156, *caput*), também está prevista na Lei estadual (art. 318). Por outro lado, a Lei estadual silencia no que se refere à produção de provas e contraprovas e formulação de quesitos, em caso de prova pericial, como previsto no art. 156, *caput*, da Lei n. 8.112/90. Dessa forma, observa-se a necessidade de incorporação de tais Regras (à exceção da que trata da reinquirição), para tornar o Processo Disciplinar mais ágil e funcional, propiciando a ampla defesa e o contraditório ao Servidor acusado.

A Lei n. 8.112/90 ainda se refere aos casos de denegação de pedidos (art. 156, § 1º) e de indeferimento do pedido de prova pericial (art. 156, § 2º), o que não ocorre na Lei estadual. Tais considerações poderiam ser incorporadas por essa última, porque traduzem a aplicabilidade do Princípio da Eficiência, no que respeita à celeridade do Processo.

A forma de intimação das testemunhas, na Lei n. 8.112/90 (art. 157), é através de mandado expedido pelo presidente da comissão, e, ao que indica, tal intimação deve ser feita pessoalmente pelo secretário da comissão processante. Desse mandado estará ciente também o chefe do Servidor que servirá de testemunha ⁵⁶² ⁵⁶³ (art. 157, parágrafo único). A Lei n. 6.174/70 é

⁵⁶² “(...) Esta cautela tem a finalidade de abonar a falta do servidor, como também de tornar ciente o chefe da repartição de que se seu subordinado não comparecer, estará sujeito à penalidade por desobediência, o que servirá para o chefe fazer ver ao servidor, que a falta à audiência poderá redundar em prejuízo da própria testemunha”. FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 165.

⁵⁶³ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 165, indagando sobre a forma de intimação de Servidor fora do município onde funciona a comissão processante, acaba por dar a idéia de que esta será feita através de carta registrada com aviso de recebimento para o endereço onde reside tal Servidor e, não sendo encontrado, o presidente da comissão processante poder pedir auxílio à polícia para a localização da testemunha. O

omissa a esse respeito, sendo de bom alvitre que contivesse Norma nesse sentido, pois o Funcionário Público tem o dever funcional de servir como testemunha em Processo Disciplinar na esfera de governo a que pertence, ficando sujeito à punição disciplinar em caso de descumprimento⁵⁶⁴.

Quanto ao depoimento da testemunha⁵⁶⁵, a Lei n. 8.112/90 diz que será prestado oralmente e reduzido a termo⁵⁶⁶, não podendo trazê-lo por escrito (art. 158, *caput*). Tais depoimentos serão tomados separadamente (art. 158, § 1º) e, se forem contraditórios ou se se anularem reciprocamente, será feita a acareação⁵⁶⁷ entre os depoentes (art. 158, § 2º). A Lei estadual é omissa sobre esse assunto, sendo conveniente que adote disposições nesse sentido, para que não parem dúvidas a respeito de tais situações.

A Lei n. 8.112/90 prevê o interrogatório do acusado⁵⁶⁸ após a conclusão da inquirição das testemunhas (art. 159, *caput*), afirmando que, em caso de mais de um acusado, serão ouvidos separadamente e, se suas

mesmo autor leciona que, como os Servidores têm acesso ao Diário Oficial nas suas repartições, a intimação seria facilitada se feita através dele.

⁵⁶⁴ COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 209.

⁵⁶⁵ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 166, coloca que seria de bom alvitre que o indiciado não assistisse à inquirição da testemunha, pois sua presença poderia ser constrangedora para esta; nesse caso, antes do indiciado prestar suas declarações, o secretário leria as declarações que a testemunha tivesse prestado.

⁵⁶⁶ “(...) *Reduzir a termo* significa transformar a linguagem oral em linguagem escrita”. FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 166.

⁵⁶⁷ Acareação é “(...) o confronto na audiência entre as pessoas que prestaram depoimentos divergentes (...)”. WAMBIER, Luiz Rodrigues (Coord.); ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*, v. 1, p. 549.

⁵⁶⁸ COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 255, pondera que o Servidor acusado deverá ser notificado com antecedência de, no mínimo, vinte e quatro horas sobre seu interrogatório e que ele “(...) não é obrigado a responder a todas as perguntas feitas pela comissão, mas esta deverá fazer constar do termo a pergunta não respondida, bem como as razões dessa recusa”. Isto se traduz no direito ao silêncio, pois é o órgão acusador que tem o dever de provar o (s) ilícito (s) que é (são) atribuído (s) ao acusado, segundo PORTA, Marcos de Lima. *Processo administrativo e o devido processo legal*, p. 128.

declarações divergirem sobre fatos ou circunstâncias, será promovida a acareação entre eles (art. 159, § 1º). Fazendo referência ao procurador do acusado, esta Lei fala que ele poderá assistir ao interrogatório e à inquirição das testemunhas, não podendo interferir nas perguntas e respostas, mas sendo-lhe facultado reinquiri-las, por intermédio do presidente da comissão (art. 159, § 2º). A Lei n. 6.174/70 nada diz sobre estes aspectos, mas por óbvio, deveria adotar tais previsões, para se evitar o conluio dos acusados e se assegurar a verdade real dos fatos, bem como para que não haja o cerceamento de sua defesa. Entretanto, defende-se que o interrogatório do acusado seja realizado logo no início do inquérito administrativo, bem como no início da Sindicância, salvo se, nesse caso, não se souber quem é o autor da infração, a fim de se evitar alegação de cerceamento de defesa, tendo em vista o disposto no art. 5º, inciso LV, da CRFB.

Em caso de suspeita ou alegação de insanidade mental do acusado, a Lei n. 8.112/90 afirma que a comissão deverá propor à autoridade competente que ele seja submetido a exame por junta médica oficial, da qual um dos médicos seja psiquiatra (art. 160, *caput*). Tal incidente será processado em auto apartado e apenso ao Processo Administrativo Disciplinar, após a expedição do laudo pericial (art. 160, parágrafo único). A Lei estadual não faz previsão alguma sobre como proceder em caso de insanidade mental do acusado. Por isso, estes preceitos normativos da Lei n. 8.112/90 deveriam constar da Lei estadual, pois, se, pelo exame psiquiátrico, ficar demonstrado que o acusado padece de alienação mental, ele deverá ser licenciado (se for tratável) ou aposentado (quando incurável). Porém, em caso de psicose curável, comunga-se da opinião de José Armando da Costa⁵⁶⁹, que entende que persiste a responsabilidade disciplinar do acusado, se, ao tempo em que cometeu a infração encontrava-se mentalmente são.

Quanto à citação do indiciado, caso a comissão reconheça a

⁵⁶⁹ *Teoria e prática do Processo administrativo disciplinar*, p. 204.

existência de ilícito administrativo, fará a tipificação da infração disciplinar (art. 319, da Lei n. 6.174/70 e art. 161, *caput*, da Lei n. 8.112/90), citando o indiciado para a apresentação de defesa, assegurando-lhe vista do Processo na repartição⁵⁷⁰ (art. 320, *caput*, da Lei n. 6.174/70 e art. 161, § 1º, da Lei n. 8.112/90). Se houver dois ou mais indiciados, o prazo será comum e de 20 (vinte) dias (art. 320, § 1º, da Lei n. 6.174/70 e art. 161, § 2º, da Lei n. 8.112/90).

Ambas as Leis prescrevem que o prazo para defesa poderá ser prorrogado pelo dobro, para diligências reputadas indispensáveis⁵⁷¹ (art. 320, § 3º, da Lei n. 6.174/70 e art. 161, § 3º, da Lei n. 8.112/90).

Quanto à recusa do indiciado em apor o ciente na cópia da citação, a Lei n. 6.174/70 é omissa, enquanto a Lei n. 8.112/90 ensina que o prazo de defesa será contado da data da declaração do próprio termo, feito pelo membro da comissão que citou o indiciado, com a assinatura de duas testemunhas (art. 161, § 4º). Vê-se que esta Regra é de grande utilidade por assegurar, à Administração, prova de que o indiciado está devidamente citado.

A Lei n. 8.112/90 (art. 162) prevê, a fim de evitar futura alegação de revelia, que, se durante o curso do Processo, o indiciado mudar de residência, deverá comunicar à comissão o local onde será encontrado⁵⁷². Esta previsão, pela finalidade esclarecida, também deveria fazer parte das disposições do Processo Administrativo Disciplinar.

⁵⁷⁰ COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 273, verifica que "(...) ordinariamente, é assegurado aos indiciados o direito de extrair do processo, por cópia reprográfica, as peças que lhes convierem".

⁵⁷¹ Nesse aspecto, concorda-se com FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 170, segundo o qual "(...) Diligência neste momento processual parece-nos incabível, pois todas elas deveriam ter terminado antes de ser dado vista ao indiciado e mesmo antes do indiciamento. Diligências, que são julgadas indispensáveis, poderão conduzir a comissão processante a outro indiciamento ou mesmo modificar a tipificação da infração disciplinar".

⁵⁷² FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 170.

Se o indiciado estiver em lugar incerto e não sabido, será citado por edital para apresentar defesa (art. 320, § 2º, da Lei n. 6.174/70 e art. 163, *caput*, da Lei n. 8.112/90). A Lei estadual prevê que o edital será publicado no órgão oficial, enquanto a Lei 8.112/90 fala que a publicação se fará no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação na localidade do último domicílio conhecido, o que parece ser oportuno, pois no último domicílio podem permanecer pessoas que saibam do paradeiro do Servidor indiciado. Porém, não se pode olvidar que, no edital, deverá constar o prazo para a apresentação do indiciado ⁵⁷³. A Lei n. 8.112/90 (art. 163, parágrafo único) ainda estabelece que o prazo para defesa, no caso de citação por edital, será de 15 (quinze) dias, a partir da data da última publicação do mesmo; entretanto, o legislador não disse se o prazo inicial seria contado da publicação no Diário Oficial da União ou em outro jornal de grande circulação ⁵⁷⁴. A incorporação de Normas, que melhor explicitam a citação por edital, é necessária na Lei estadual, porém, devem-se tomar os cuidados citados.

Quanto à revelia, o art. 164, *caput*, da Lei n. 8.112/90 define quando o indiciado será considerado revel e prevê que este fato será declarado, por termo, nos autos do Processo, devolvendo o prazo para a defesa ⁵⁷⁵ (art. 164, § 1º), a qual será feita por um Servidor designado como defensor dativo, ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou de nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado (art. 164, § 2º). Entretanto, esta Lei não prevê a designação de defensor dativo ao Funcionário acusado, quando se verificar que este produziu defesa deficitária por desconhecimento jurídico, desinteresse ou

⁵⁷³ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 171.

⁵⁷⁴ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 171, observa que "(...) Teria sido melhor que o prazo tivesse início a partir da publicação no 'Diário Oficial' da União, para não haver dúvidas em virtude da duplicidade de publicações".

⁵⁷⁵ COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 276, orienta que "Na hipótese de revelia, o prazo de defesa começará a fluir na data da publicação do ato nomeatório do defensor dativo".

falta de habilidade para realizar uma defesa razoável, com o que estariam sendo obedecidos os Princípios do Contraditório, da Ampla Defesa e da Verdade Material. A Lei n. 6.174/70, por sua vez, menciona somente que, havendo revelia, o presidente da comissão designará *ex-officio* um Funcionário efetivo para se incumbir da defesa do acusado (art. 321). Como observado, a Lei estadual deve conter disposições idênticas à da Lei n. 8.112/90 (no que respeita à declaração, por termo nos autos do Processo, da ocorrência da revelia e à devolução do prazo para defesa, bem como no que concerne aos atributos do Servidor designado como defensor dativo, para se garantir ao mesmo a independência necessária, ao desempenho de seu papel no Processo Administrativo Disciplinar) e incluir a previsão de designação de defensor dativo, no caso de ocorrer defesa deficitária do Servidor acusado, como mencionado acima.

Importa fazer um lembrete oportuno a ser observado pelos órgãos competentes, quando da reformulação da Lei n. 6.174/70, no que concerne ao instituto da revelia. Como a Lei estadual diz que, ocorrendo a revelia, o presidente da comissão designará, *ex officio*, um Funcionário efetivo para se incumbir da defesa do acusado (art. 321) e nem sempre é possível encontrar um Servidor disposto a aceitar tal encargo (principalmente se o revel é tido como alguém ameaçador, ou a situação a ser defendida é um tanto complicada e o defensor dativo não se considera capaz de fazer a defesa), o ideal seria que houvesse previsão normativa de que, em caso de acusado revel, sua defesa caberia ao seu chefe imediato, salvo em casos de impedimento ou de suspeição deste. Dessa forma, estaria solucionada a questão, pois a previsão normativa imporá o dever de defesa ao chefe imediato (não havendo ninguém mais apto que ele a fazer tal defesa, pois conhecerá de perto o caráter e o trabalho do Servidor sob sua chefia) e, em caso de reconhecimento de culpa do acusado, este não poderia exercer suas qualidades ameaçadoras, visto que tal designação decorreu de lei.

Após a defesa, ambas as Leis prevêem que a comissão elaborará um relatório (art. 322, *caput*, da Lei n. 6.174/70 e art. 165, *caput*, da Lei n. 8.112/90), que será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento (art. 322, *caput*, da Lei n. 6.174/70 e art. 166, da Lei n. 8.112/90),

onde se concluirá pela inocência ou responsabilidade do acusado (art. 322, *caput*, da Lei n. 6.174/70 e art. 165, § 1º, da Lei n. 8.112/90). Se responsável, a comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar transgredido (art. 322, § 1º da Lei n. 6.174/70 e art. 165, § 2º, da Lei n. 8.112/90), bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes (art. 165, § 2º, da Lei n. 8.112/90), o que não está previsto, mas que deveria constar da Lei n. 6.174/70. A Lei estadual afirma que a autoridade julgadora não fica obrigada ou vinculada às sugestões dadas pela comissão (art. 322, § 1º), enquanto a Lei n. 8.112/90 fala que, somente quando o relatório da comissão é contrário às provas dos autos, é que a autoridade julgadora não o acatará (art. 168, *caput*)⁵⁷⁶, podendo motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o Servidor de responsabilidade (como disposto no art. 168, parágrafo único da referida Lei). A Lei n. 6.174/70 afirma também que, no relatório, a comissão deverá sugerir outras providências que lhe pareçam de interesse do serviço, o que não ocorre na Lei n. 8.112/90. E ainda, aquela Lei prevê que a comissão ficará à disposição da autoridade julgadora, a fim de prestar qualquer esclarecimento e será dissolvida dez dias após o julgamento (art. 323), ao passo que a Lei n. 8.112/90 não se manifesta a esse respeito. Portanto, há a necessidade de se adequar a Lei estadual, quanto à explicitação dos fatos e dos fundamentos jurídicos considerados para a tomada da decisão, a fim de que se respeite o Princípio da Motivação.

Quanto ao julgamento, tanto a Lei n. 6.174/70 (art. 324, *caput*), quanto a Lei n. 8.112/90 (art. 167, *caput*) determinam que, recebido o

⁵⁷⁶ Como já visto, a autoridade julgadora não está obrigada ou vinculada às sugestões da comissão, uma vez que o relatório é peça informativa e opinativa, mas não vinculante, porque não é decisão e sim, relatório. Entretanto, não parece razoável a previsão de responsabilidade administrativa dos membros da comissão, na Lei n. 6.174/70 (art. 316, parágrafo único), pelo fato da não observância dos prazos assinados (art. 316, *caput*), se a autoridade julgadora não tiver de se apoiar no relatório destes para decidir, ou, divergindo do relatório, se não tiver de emitir sua decisão destacando o (s) motivo (s) pelo (s) qual (is) decidiu de forma diversa, já que o Princípio da Motivação exige que todos os atos administrativos sejam motivados. Nesse aspecto, a previsão da Lei n. 8.112/90 corresponde melhor ao que se espera da autoridade julgadora.

Processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão em igual prazo (vinte dias). Também verificam que, se a penalidade a ser aplicada exceder da competência da autoridade instauradora, o Processo será encaminhado à autoridade competente, que irá decidir em igual prazo (art. 324, parágrafo único, da Lei n. 6.174/70 e art. 167, § 1º, da Lei n. 8.112/90).

A Lei n. 8.112/90 prevê que, existindo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave (art. 167, § 2º). Este dispositivo não encontra similar na Lei estadual, sendo de todo aconselhável sua incorporação por ela, a fim de se observar a competência hierárquica e a economia processual.

A Lei n. 8.112/90 reforça quais as autoridades incumbidas de aplicar as penas de demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade (art. 167, § 3º, que remete o leitor ao art. 141, inciso I) na seção que trata do julgamento do Processo Administrativo Disciplinar, enquanto a Lei n. 6.174/70, além de não fazer a distinção entre as diferentes fases do Processo, como faz a Lei n. 8.112/90, limita-se a dizer que ele será submetido ao chefe do Poder Executivo, quando for verificada imposição de pena que lhe incumba (art. 324, parágrafo único), sem, entretanto, enumerar no enunciado quais as penas que devem ser por ele aplicadas (o que deveria ter sido feito remetendo-se o leitor ao art. 296, inciso I, a exemplo do disposto no art. 167, § 3º da Lei federal). Devido a esta deficiência de enunciado, não se verifica, de imediato, que a Lei estadual trata da aplicação das mesmas penas descritas anteriormente, pelo chefe do Poder Executivo. Necessária, portanto, a complementação do enunciado do art. 324, parágrafo único.

A Lei n. 8.112/90 afirma que a autoridade instauradora do Processo determinará seu arquivamento, se a comissão reconhecer a inocência do Servidor, a menos que tal reconhecimento seja flagrantemente contrário à prova dos autos (art. 167, § 4º). Tal Lei também determina, como já visto, que o julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos (art. 168) e, nesse caso, a autoridade julgadora poderá agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o Servidor de responsabilidade, desde

que o faça motivadamente (art. 168, parágrafo único). A Lei n. 6.174/70, por sua vez, como já discutido, afirma que a autoridade julgadora não está obrigada, nem vinculada às sugestões da comissão processante (art. 322, § 1º), o que conflita com o disposto no art. 316, parágrafo único⁵⁷⁷, pois, para quê prever punição aos membros da comissão, se a autoridade instauradora não tiver que motivar sua decisão em sentido contrário ao trabalho desenvolvido por eles, para decidir o caso? Assim, faz-se prudente que a Lei estadual faça a correção das previsões normativas para solucionar este conflito.

Quanto à designação de nova comissão, a Lei n. 6.174/70 a prevê se a autoridade que deve julgar o Processo considerar que os fatos não foram apurados devidamente (art. 325) e a Lei n. 8.112/90, se a autoridade que determinou a instauração do Processo ou outra de hierarquia superior declarar a nulidade⁵⁷⁸, total ou parcial, do Processo, por ocorrência de vício insanável⁵⁷⁹

⁵⁷⁷ Esta Norma prevê responsabilidade administrativa dos membros da comissão, se não houver observância dos prazos assinados para o início, a conclusão e a prorrogação do Processo Disciplinar.

⁵⁷⁸ COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 457-458, classifica as nulidades processuais disciplinares em nulidades absolutas, relativas e de mera irregularidade. “As nulidades absolutas são aquelas que, afrontando o rito de concretização do ato processual, traduzem patente prejuízo para o acusado ou trazem, por força de lei ou regulamento, a presunção *juris et de jure* dessa ofensa. Em razão de tais proeminências, não carecem essas nulidades de demonstração de prejuízo por parte do interessado.

Já as nulidades relativas se definem como sendo aquelas que, embora apresentem defeitos de forma, não demonstram, de pronto, prejuízo para as partes. Para invalidarem o processo, requerem tais nulidades que o interessado prove a restrição substancial sofrida em decorrência delas.

Os vícios concretizadores de meras irregularidades (...) evidenciam, de modo categórico, a inexistência de qualquer arranhão à veracidade dos fatos a que, por lei ou princípio, buscam os procedimentos disciplinares”.

Para este autor, são causas de nulidade absoluta do Processo Disciplinar os vícios de competência (ex.: instauração do Processo por autoridade hierárquica totalmente incompetente), os relacionados com a composição da comissão (ex.: comissão integrada por Servidores instáveis), os relativos à citação do indiciado (ex.: falta de citação), os relacionados diretamente com o direito de defesa do imputado (ex.: negação de vista dos autos do Processo ao Funcionário indiciado), os pertinentes à negativa de realização de diligências essenciais ao direito de defesa (ex.: indeferimento de perícias técnicas solicitadas pelo acusado), os relacionados com o julgamento do Processo (ex.: julgamento estruturado com base em fatos ou alegações inexistentes na explanação sucinta do despacho de instrução e indicição). As

(art. 169, *caput*). A Lei n. 8.112/90 (art. 169, § 2º⁵⁸⁰) ressalva que a autoridade julgadora, que der causa à ocorrência de prescrições previstas no Código Penal, será responsabilizada nos termos dos seus artigos 121 a 126. Por razões óbvias estas duas previsões deveriam constar entre os artigos que tratam do julgamento no Processo Administrativo Disciplinar da Lei estadual, com a observação de que, se ocorrer nulidade parcial do Processo, o melhor é dar continuidade a ele, a partir do momento processual declarado nulo, não havendo necessidade de nova comissão processante. Para a realização de novo Processo, só havendo nulidade total do mesmo⁵⁸¹.

A Lei n. 8.112/90 prescreve que a autoridade julgadora determine o registro da extinção da punibilidade pela prescrição nos assentamentos individuais do Servidor (art. 170). Tal previsão não consta na Lei

causas de nulidades relativas, sob sua ótica, são: “suspeição da autoridade instauradora do processo; suspeição dos membros da comissão de disciplina; suspeição da autoridade julgadora, quando não seja a mesma que instaurou o processo; existência originária ou superveniente de impedimentos funcionais em desfavor de algum dos membros da comissão de processo disciplinar; desenvolvimento dos trabalhos apuratórios da comissão em constante subordinação à autoridade instauradora, revelando a prática de um trabalho teleguiado; exclusão de alguma das testemunhas arroladas pelo servidor acusado; elaboração da diligência de reconhecimento por meio de fotografia, quando inexistir impossibilidade de tal diligência ser efetivada de forma direta, com a presença da pessoa ou coisa suspeitas”. Como exemplos de meras irregularidades: “tomada de providências que tenham sido deliberadas pela comissão de disciplina, mas que não constem da respectiva ata; simples troca do *nomen juris* das peças processuais efetivamente realizadas; julgamento fora do prazo legal; ausência de simples formalismos”. COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 458-461.

⁵⁷⁹ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 174, define: “Vício insanável é aquele que não pode ser corrigido. Decorre ele, via de regra, da omissão de requisitos substanciais, ou da transgressão de formalidades legais. Por exemplo, a citação por edital se feita somente pelo ‘Diário Oficial da União’, quando o artigo 163 [da Lei n. 8.112/90] manda expressamente publicar também em ‘jornal de grande circulação na localidade do último domicílio conhecido’ do indiciado”.

⁵⁸⁰ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 175, comentando o art. 169, § 2º, afirma que, quando as infrações disciplinares são capituladas como crime, o prazo prescricional é o previsto no Código Penal e não o previsto nos incisos I a III, do art. 142, da Lei n. 8.112/90.

⁵⁸¹ FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 174.

estadual, mas deveria ser adotada por ela ⁵⁸², tendo em vista o Princípio da Prescritibilidade dos Ilícitos Administrativos, o qual veda à Administração Pública, o poder de aplicar eternamente uma sanção ao administrado (no caso, o Servidor).

Ambas as Leis dispõem que, durante o curso do Processo será permitida a intervenção do indiciado ou de seu defensor (art. 326, *caput*, da Lei n. 6.174/70 e art. 156, *caput*, da Lei n. 8.112/90) e a Lei estadual ainda prevê que, se essa intervenção for requerida após o relatório, desde que sejam apresentados argumentos capazes de modificar o pronunciamento da comissão, o seu deferimento se fará a juízo do Secretário de Estado ou do diretor autônomo (art. 326, parágrafo único).

Segundo a Lei estadual (art. 327), se o Processo não for julgado no prazo de vinte dias, o indiciado reassumirá, de imediato, o exercício de seu cargo ou função, aguardando em exercício o julgamento, salvo se estiver preso administrativamente ⁵⁸³. A Lei n. 8.112/90 é omissa, quanto ao indiciado reassumir seu cargo ou função, se o Processo não for julgado no prazo assinado.

Quanto ao desligamento do serviço público, a Lei n. 6.174/70 diz que o Servidor só poderá ser exonerado a pedido, após a conclusão do Processo Administrativo (acrescente-se “Disciplinar”) a que responder, do qual não resultar pena de demissão (art. 329). A Lei n. 8.112/90 dispõe que 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

⁵⁸² O Estatuto paranaense também prevê a prescrição da ação disciplinar, no seu Título VIII, art. 301, incisos I e II e seu parágrafo único. Sobre este assunto não se teceu maiores considerações, porque se delimitou este estudo ao Título IX da Lei n. 6.174/70, como já descrito na Introdução do presente trabalho.

⁵⁸³ Conforme já visto anteriormente, a prisão administrativa não mais existe em função do disposto no art. 5º, inciso LXI da Constituição Federal. Nesse sentido: COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*, p. 322, e LUZ, Egberto Maia. *Direito administrativo disciplinar: teoria e prática*, p. 240.

penalidade, se aplicada (art. 172, *caput*). E ainda, ocorrida a exoneração de ofício, quando não satisfeitas as condições do estágio probatório, o ato de exoneração será convertido em demissão, se for de demissão a pena sofrida pelo Servidor (art. 172, parágrafo único). A Lei estadual nada dispõe a esse respeito. Verifica-se, pelo exposto, que a Lei n. 8.112/90 disciplina tais assuntos de forma mais completa e, por isso, deve ser seguida a sua disposição.

Não há previsões na Lei n. 8.112/90, nos artigos que tratam do Processo Administrativo Disciplinar, de prorrogação de afastamento do Servidor até a decisão final do Processo Disciplinar, como ocorre no art. 328 da Lei n. 6.174/70.

A Lei n. 6.174/70 preceitua que a comissão de inquérito inicie os seus trabalhos publicando, no órgão oficial, editais de chamada do acusado, durante dez dias, se este houver abandonado o cargo ou função⁵⁸⁴ (art. 330, *caput*). E prescreve também que, findo o prazo de dez dias e não tendo sido feita a prova da existência de força maior ou de coação ilegal, o chefe da repartição proporá a expedição do decreto de demissão (art. 330, parágrafo único). A Lei n. 8.112/90 trata do abandono de cargo no capítulo das penalidades – Capítulo V – do regime disciplinar – Título IV (conceituando-o – art. 138 – e adotando o procedimento sumário para sua apuração – art. 140, *caput*), ao passo que a Lei estadual o faz no capítulo do Processo Administrativo (acrescente-se “Disciplinar”) – Capítulo III, ao tratar do Processo Administrativo (acrescente-se “Disciplinar”) e sua revisão (Título IX).

Se a falta praticada pelo Funcionário for capitulada como crime, a Lei n. 6.174/70 prevê que a autoridade que determina a instauração do Processo Administrativo (acrescente-se Disciplinar) providenciará para que se

⁵⁸⁴ A Lei estadual conceitua o abandono de cargo no art. 293, § 1º: “Considera-se abandono de cargo a ausência ao serviço, sem justa causa, por trinta dias consecutivos”. No art. 138, da Lei n. 8.112/90, o abandono ocorre nessa hipótese, mas por **mais** [grifou-se] de trinta dias consecutivos.

instaure, simultaneamente, o inquérito policial (art. 332, *caput*). E que, idêntico procedimento compete à autoridade policial, quando se tratar de crime praticado fora da esfera administrativa (art. 332, parágrafo único). Também prevê que as autoridades administrativas e policiais se auxiliarão para que ambos os inquéritos se concluam dentro dos prazos fixados (art. 333), e que deve ficar o traslado na repartição, quando o ato atribuído ao Funcionário for considerado criminoso, sendo o Processo remetido à autoridade competente (art. 334). A Lei n. 8.112/90 prescreve que o Processo Disciplinar será remetido ao Ministério Público, para a instauração da ação penal, ficando trasladado na repartição ⁵⁸⁵, quando for prevista como crime a infração cometida pelo Servidor (art. 171).

A Lei n. 8.112/90 assegura transporte e diárias ao Servidor convocado para prestar depoimento fora da sede de sua repartição, como testemunha, denunciado ou indiciado; aos membros da comissão e ao secretário, quando obrigados a se deslocarem da sede dos trabalhos para a realização de missão essencial ao esclarecimento dos fatos (art. 173, *caput* e incisos). A Lei estadual é omissa a tal respeito e deveria adotar essa mesma postura da Lei n. 8.112/90, a fim de facilitar a apuração da infração e punição do responsável ou dos responsáveis.

Quanto à revisão do Processo Disciplinar, tanto a Lei n. 6.174/70 (art. 335, *caput*), quanto a Lei n. 8.112/90 (art. 174, *caput*) prevêem que o Processo Disciplinar poderá ser revisto a qualquer tempo ⁵⁸⁶. A Lei n. 8.112/90 trata do assunto de forma mais completa (no que deve ser seguida pela Lei estadual), ao dizer que a revisão pode ser a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do

⁵⁸⁵ Isto se deve ao fato de que “(...) poderá haver pedido de revisão (art. 174) ou mesmo como prova existencial dos fatos, sempre que dela precisarem as autoridades administrativas”. FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*, p. 175.

⁵⁸⁶ Sobre a expressão “a qualquer tempo” vide item 1.3.9, na nota de rodapé n. 121, as anotações de Egberto Maia Luz.

punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

A Lei n. 6.174/70 diz que a revisão poderá ser solicitada por qualquer pessoa se o Funcionário for falecido, estiver desaparecido ou incapacitado de requerer (art. 335, parágrafo único). A Lei n. 8.112/90 atribui o pedido de revisão a qualquer pessoa da família, se o Servidor for falecido, estiver ausente ou desaparecido (art. 174, § 1º) e, ao curador, se houver incapacidade mental do Servidor (art. 174, § 2º). Novamente, a Lei n. 8.112/90 regula outro instituto de forma mais completa e deve ser seguida.

A Lei n. 8.112/90 dispõe que o ônus da prova é do requerente em caso de revisão do Processo (art. 175), ao passo que a Lei estadual nada diz a respeito, sendo que deveria adotar esse entendimento.

A Lei n. 6.174/70 (art. 336) e a Lei n. 8.112/90 (art. 176) afirmam que a simples alegação de injustiça da penalidade não constitui fundamento para a revisão, sendo que esta última ainda aduz que a revisão requer elementos novos ainda não apreciados no Processo originário, o que igualmente deveria ser previsto pela Lei estadual.

A Lei n. 6.174/70 (art. 337) e a Lei n. 8.112/90 (art. 178, *caput*) dizem que a revisão correrá em apenso ao Processo originário.

Ambas as Leis prevêem a quem será dirigido o requerimento de revisão do Processo e, em caso de deferimento da revisão, o encaminhamento do pedido ao dirigente do órgão ou entidade onde se originou o Processo Disciplinar, bem como a constituição de comissão para processar a revisão (art. 338 e seu parágrafo único, da Lei n. 6.174/70 e art. 177 e seu parágrafo único, da Lei n. 8.112/90). Entretanto, verifica-se que ambas as Leis violam os Princípios do Devido Processo Legal e do Juiz Natural ou Administrador Competente, por determinarem a constituição da comissão revisora, somente após o pedido de revisão, quando ela já deveria ser preexistente a tal pedido, conforme visto anteriormente.

A Lei n. 6.174/70 (art. 339, *caput*) afirma que é impedido de funcionar na revisão quem compôs a comissão do Processo Administrativo

(acrescente-se Disciplinar). E se o acusado quiser apresentar prova testemunhal, deverá arrolar os nomes das testemunhas no requerimento de revisão (art. 339, § 1º), pedindo dia e hora para a inquirição das mesmas, na inicial (art. 339, § 2º). Também pode haver testemunhas informantes (art. 339, § 3º). A Lei n. 8.112/90 nada dispõe sobre o impedimento de funcionar na revisão quem compôs a comissão do Processo Disciplinar, mas tem um dispositivo que também permite ao requerente pedir, na inicial, dia e hora para a inquirição das testemunhas que arrolar (art. 178, parágrafo único).

Nas duas Leis, a comissão revisora terá sessenta dias para a conclusão dos trabalhos (art. 340, *caput*, da Lei n. 6.174/70 e art. 179 da Lei n. 8.112/90).

A Lei n. 8.112/90 dispõe que se aplicam as Normas e Procedimentos próprios da comissão do Processo Disciplinar, no que couber, aos trabalhos da comissão revisora (art. 180). A Lei n. 6.174/70 silencia sobre isso, mas deveria assimilar tal previsão normativa, para tornar mais ágil os trabalhos da comissão revisora.

Ambas as leis prevêm qual a autoridade que deverá julgar a revisão (art. 340, *caput* da Lei n. 6.174/70 e art. 181, *caput*, da Lei n. 8.112/90), o prazo para julgamento (art. 340, parágrafo único, da Lei n. 6.174/70 e art. 181, parágrafo único, da Lei n. 8.112/90), bem como os efeitos da procedência da revisão (art. 341, da Lei n. 6.174/70 e art. 182, *caput*, da Lei n. 8.112/90), melhor relatados na Lei n. 8.112/90, que prevê o restabelecimento de todos os direitos do Servidor, com exceção da destituição de cargo em comissão, que será convertida em exoneração.

Por derradeiro, a Lei n. 8.112/90 afirma que, da revisão do Processo não poderá resultar agravamento de penalidade (art. 182, parágrafo único), o que não está previsto na Lei estadual e que deveria ser adotado por ela em obediência ao Princípio da Ampla Defesa, como já tratado, pois que não pode haver nenhum gravame inédito aos autos, sem que haja o prévio conhecimento e o exercício da ampla defesa e do contraditório, por parte do recorrente.

Vencidas tais análises, passa-se às considerações finais, onde serão apresentados aspectos importantes deste estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Dissertação teve como **objeto** o Processo Administrativo Disciplinar no Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná – Lei n. 6.174, de 16 de novembro de 1970 – à luz da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Teve como **objetivo geral** analisar o Processo Administrativo Disciplinar no Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná – Lei n. 6.174, de 16 de novembro de 1970 – frente à Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e à Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O interesse pelo tema abordado deu-se em razão de que a referida Lei estadual data de 1970, estando, portanto, defasada em alguns aspectos, em relação aos Princípios constitucionais da Administração Pública, em relação à Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, bem como em relação a algumas disposições da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Para seu desenvolvimento lógico, o trabalho foi dividido em três capítulos. No Capítulo 1, tratou-se do Processo e do Procedimento, no qual se conceituou os institutos: Processo, Processo Administrativo, Procedimento Administrativo e Processo Administrativo Disciplinar, bem como se estudou aspectos considerados relevantes ao Processo Administrativo e ao Processo Administrativo Disciplinar.

Desse Capítulo, destacam-se as seguintes considerações:

- 1) O Processo é um conceito que transcende ao direito processual e está presente em todas as atividades estatais (Processo Administrativo, legislativo), pois é o instrumento para o legítimo exercício do poder; além do mais, a Constituição Federal não distingue entre processo judicial e Processo Administrativo, em seu art. 22, inciso I;
- 2) As expressões “Processo Administrativo” e “Procedimento Administrativo” não são sinônimas;

- 3) Quanto à competência legislativa, somente a União a tem para legislar sobre Processo, pois em virtude do Princípio do Devido Processo Legal, não se concebe que os distintos entes da federação tenham diferentes Processos Administrativos, o que implicaria a negação da unidade constitucional do Processo. Ademais, a Lei n. 9.784/99, quando desdobra Princípios constitucionais, deve ser respeitada pelos outros entes que compõem a federação;
- 4) Os Princípios e as Regras Jurídicas constituem espécies do gênero Norma Jurídica, sendo que os primeiros têm papel relevante dentro do ordenamento jurídico, integrando-o e transcendendo as Normas comuns, visto que neles se expressa certa ordem de valores materiais;
- 5) Os Princípios do Processo Disciplinar são, substancialmente, os mesmos dos Processos Administrativos em geral;
- 6) A comissão processante, em obediência ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente, deve ser preexistente ao fato infracional acontecido, contando inclusive com membros suplentes, para a devida substituição dos integrantes impedidos ou suspeitos, ou que não a queiram compor em determinada situação, por razões de foro íntimo, bem como ter seus membros com grau hierárquico ou de escolaridade igual ou superior ao do Servidor processado;
- 7) A Sindicância é uma espécie de Processo Administrativo Disciplinar, podendo ser classificada em acusatória (ou punitiva) e investigatória, sendo que só se saberá qual a sua espécie, após o término da mesma, quando da elaboração do relatório final pela comissão. Assim, convém sempre se partir da premissa de que todas as Sindicâncias poderão se tornar acusatórias, para não se correr o risco de ferir o Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente;
- 8) Como espécie de Processo Administrativo Disciplinar, a Sindicância deve adotar o rito desse Processo;
- 9) A verdade sabida ainda prevalece no direito atual, guardadas as devidas observações com respeito à oportunidade de defesa do infrator; já o instituto do termo de declaração não mais prevalece, tendo em vista que se baseia na confissão, em termo, do seu autor e esta é vedada pelo Princípio da Verdade Material.

No Capítulo 2, discorreu-se sobre os Princípios do Processo Administrativo, destacando-se que:

1) Dentre as funções dos Princípios, dá-se ênfase à sua função interpretativa, pois se sabe que as Regras Jurídicas podem comportar uma pluralidade de interpretações e aos Princípios cabe o papel de identificar, dentre as interpretações possíveis diante do caso concreto, qual a que deve ser obrigatoriamente adotada pelo aplicador da Norma;

2) Justifica-se a aplicação dos Princípios do Processo Administrativo ao Processo Administrativo Disciplinar fazendo-se as seguintes reflexões:

- Da leitura do art. 5º, inciso LV, depreende-se que a qualquer pessoa são assegurados os direitos do contraditório e da ampla defesa, quando se tratar de Processo. E mais: em toda a Federação, todos devem ser tratados de maneira íntegra, sendo-lhes garantido o devido processo legal,
- A diferenciação entre os institutos “Processo” e “Procedimento” permite fixar com propriedade o âmbito de incidência da Lei n. 9.784/99, quando se analisam os artigos 22, inciso I, e 24, inciso XI, da Constituição de 1988. Verifica-se que o fato de a Constituição atribuir à União competência privativa para legislar sobre Processo e não sobre Procedimento, tem a ver com o devido processo legal,
- Por fim, a Lei n. 9.784/99 aplica-se ao âmbito estadual, por ter força integradora, se não houver legislação própria específica dos demais entes da federação. Isto porque a tradução dos Princípios contidos no seu bojo não pode ser outra que não a dada pela Constituição Federal.

No Capítulo 3, analisou-se a Lei n. 6.174/70 face às Leis n. ^{os} 9.784/99 e 8.112/90, no âmbito disciplinar. Para tanto, tratou-se, rapidamente, da disposição estrutural das referidas Leis e passou-se à análise das afinidades e divergências no Processo Disciplinar entre as mesmas.

Num primeiro momento, estudaram-se a Leis n. ^{os} 6.174/70 e 9.784/99, quanto aos Princípios expressos e implícitos na Lei federal de Processo Administrativo, sendo considerados os artigos dessa Lei que tivessem aplicação ao Processo Administrativo Disciplinar.

Numa segunda etapa, analisaram-se as Leis n. ^{os} 6.174/70 e 8.112/90, no que concerne a disposições normativas que regulam situações não previstas ou não convenientemente reguladas na Lei estadual, porém de

ocorrência freqüente na prática diária do Processo Administrativo Disciplinar.

Foram feitos apontamentos ao longo de todas as análises acima descritas, a fim de se adequar ou complementar o conteúdo da Lei estadual, de forma a torná-la compatível com as disposições constitucionais, bem como adaptá-la aos Princípios que devem nortear o Processo Administrativo, como um todo, para que haja sua reformulação pelos órgãos estaduais competentes.

Da análise da Lei n. 6.174/70 face à Lei n. 9.784/99, destacam-se as seguintes necessidades de reformulação em relação àquela:

- 1) Os enunciados dos incisos I e IV do parágrafo único do art. 306, porque violam o Princípio da Verdade Material, o qual veda a aplicação do instituto da confissão ao Processo Administrativo;
- 2) O enunciado do inciso I do parágrafo único do art. 306 referido, pois precisa prever a oportunidade de defesa do Servidor acusado, já que o instituto da verdade sabida ainda prevalece no direito atual, mediante esta condição;
- 3) O enunciado do inciso II do parágrafo único do art. 306, para atender aos Princípios do Devido Processo Legal, do Juiz Natural ou Administrador Competente, do Contraditório e da Ampla Defesa;
- 4) O enunciado do inciso III do parágrafo único do art. 306, para que obedeça aos Princípios do Devido Processo Legal e do Juiz Natural ou Administrador Competente;
- 5) O art. 308, *caput*, para obedecer ao Princípio do Devido Processo Legal, bem como ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente;
- 6) O art. 315, *caput*, pois afronta os Princípios do Devido Processo Legal e do Juiz Natural ou Administrador Competente;
- 7) O art. 315, §§ 1º e 2º, e o art. 338, parágrafo único, pois não obedecem aos Princípios do Devido Processo Legal e do Juiz Natural ou Administrador Competente;
- 8) Quanto à comunicação dos atos, os arts. 318 e 320, *caput*, pois que violam os Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa. Aliás, opina-se que, por ocasião da instalação dos trabalhos, a comissão processante já deva notificar o acusado para que acompanhe o feito, a fim de não haver

cerceamento de defesa, o que deve também constar da ata de instalação da comissão;

9) O art. 322, § 1º, porque não atende ao Princípio da Motivação;

10) O art. 327, já que o instituto da prisão administrativa perdeu total eficácia em face do disposto no art. 5º, inciso LXI, da Constituição Federal.

Da análise da Lei n. 6.174/70 face à Lei n. 9.784/99, destacam-se as seguintes sugestões ou constatações em relação àquela:

1) A Lei estadual igualmente deveria inserir previsões normativas, contidas na Lei n. 9.784/99, sobre impedimento e suspeição, para o fim de observar o Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente;

2) Havendo previsão normativa a respeito de impedimento e suspeição, quando da reformulação da Lei estadual, no tocante ao Processo Disciplinar, também seria oportuno que fossem expressamente previstas quais as autoridades incumbidas das decisões, em caso de impedimento ou suspeição da autoridade originária, pois nada consta sob tal aspecto em seus dispositivos, e essa previsão é de fundamental importância, para que não se fique protelando por muito tempo a decisão, bem como não reste dúvida sobre quem deverá substituir a autoridade originária, quando da ocorrência de uma dessas situações;

3) O art. 325 obedece ao Princípio do Devido Processo Legal, bem como ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente porque, embora haja a formação da comissão de inquérito após a ocorrência do fato tido como irregular, trata-se de uma situação especial, já que a autoridade julgadora considerou que os fatos não foram apurados devidamente pela primeira comissão processante;

4) Para a adoção dos institutos da delegação e da avocação pela Lei estadual, devem ser tomados alguns cuidados para que sejam respeitados os Princípios da Ampla Defesa, do Duplo Grau de Jurisdição e do Juiz Natural:

- A decisão de recursos administrativos não pode ser objeto de delegação (art. 13, inciso II, da Lei n. 9.784/99). Esta vedação atende aos Princípios da Ampla Defesa e do Duplo Grau de Jurisdição,
- Não podem ser delegadas matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade (art. 13, inciso III, da Lei n. 9.784/99). Assim, na

Lei estadual, verifica-se que determinadas autoridades têm competência exclusiva e não podem delegá-la,

- Para a validade da delegação, conforme o que prescreve a Lei federal, há que se observar determinadas formalidades legais, quais sejam: publicidade (art. 14, *caput*), motivação (art. 14, § 1º) e a menção explícita de que se tratam de decisões adotadas por delegação (art. 14, § 3º),
- Os impedimentos legais suscitados à delegação deveriam ser estendidos pelo legislador à avocação,
- No Processo Administrativo Disciplinar, não se pode falar em avocação de competências relativas à instauração, instrução e decisão, pois tal instituto interfere não só com o Princípio do Juiz Natural, como também com o do Duplo Grau de Jurisdição;

5) A Lei estadual, quando for atualizada, ao tratar de aspectos sobre forma, tempo e lugar dos atos do Processo, deverá, assim como a Lei n. 9.784/99, respeitar o Princípio do Informalismo e o Princípio da Eficiência;

6) A Lei estadual não pode incorporar previsões normativas que tratem de desistência ou renúncia por parte do acusado, devido à incidência do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, no Processo Administrativo Disciplinar, já que se encontra em jogo o interesse público de ver apurada a falta e punido seu autor;

7) É oportuna a previsão de institutos como anulação, revogação ou convalidação de atos administrativos na Lei estadual, quando de sua reformulação. Nesse caso, convém atentar para o fato de haver previsão normativa que estabeleça a competência para revogar ou anular o ato, bem como ser prevista a necessidade de intimação anterior à anulação ou à revogação de ato do Processo que afete a órbita jurídica do Servidor, para que se obedeça ao disposto no art. 28 da Lei n. 9.784/99, e no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal;

8) A Lei estadual, ao ser reformulada, poderá adotar as Regras da Lei n. 9.784/99 que entender necessárias para o preenchimento de suas lacunas normativas, já que esta traz a Regra da subsidiariedade de sua aplicação aos Processos Administrativos específicos.

Da análise da Lei n. 6.174/70 face à Lei n. 8.112/90, destacam-se as seguintes necessidades de reformulação em relação àquela:

- 1) São necessárias correções dos enunciados do Título IX e dos seus Capítulos III e IV, no que concerne à expressão “Processo Administrativo”, pois tal expressão designa um gênero, do qual o Processo Administrativo Disciplinar é uma espécie;
- 2) Igual observação, quanto a tal correção, caberá no conteúdo dos enunciados dos artigos 306, incisos III e IV; 307; 312, parágrafo único; 314, *caput*; 316, *caput*; 328; 329, 331; 332, *caput*; 335, *caput*; 339, *caput*;
- 3) O inciso I do parágrafo único do art. 306, para que atenda aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório e não ocorra nulidade da decisão por cerceamento de defesa, quanto ao meio de apuração da falta;
- 4) O inciso II do parágrafo único do art. 306, pois deve ser assegurado o direito de defesa ao sindicado, para que também obedeça ao disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Da análise da Lei n. 6.174/70 face à Lei n. 8.112/90, destacam-se as seguintes sugestões ou constatações em relação àquela:

- 1) Ao enunciado do art. 306 é necessário acrescentar a necessidade de ser assegurada a ampla defesa, em qualquer caso, ao acusado, em obediência ao disposto no art. 5º, inciso LV, da Magna Carta;
- 2) O Estatuto do Paraná poderia incorporar o disposto no art. 144, *caput* e seu parágrafo único, da Lei n. 8.112/90, para se evitar a instauração precipitada de um Processo Disciplinar, em virtude de meros rebates falsos, afetando a regularidade funcional de uma repartição pública;
- 3) O art. 310 poderia prever um prazo maior para o término da Sindicância, com possibilidade de sua prorrogação, se necessário;
- 4) A Lei estadual poderia acolher as previsões normativas contidas nos artigos 145 e 146 da Lei n. 8.112/90, fazendo constar que a aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até trinta dias está condicionada ao contraditório e à ampla defesa do acusado, para que tal disposição se coadune à Constituição Federal, art. 5º, inciso LV;
- 5) O disposto no art. 315, § 2º, faz concluir que o secretário pode ser escolhido entre os Servidores do quadro de pessoal, não necessitando ser um dos membros que compõem a comissão;
- 6) A Lei n. 6.174/70 poderia adotar o disposto no art. 150 da Lei n. 8.112/90, porque tal disposição observa o Princípio do Juiz Natural ou

Administrador Competente, bem como o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público;

7) A Lei n. 6.174/70 não deve incorporar o disposto no art. 150, parágrafo único, da Lei n. 8.112/90, quando de sua reformulação, pois tal disposição contraria a Constituição Federal (art. 5º, inciso LX);

8) Por uma questão de organização e de maior compreensão pelo Servidor leigo em Direito, os diversos artigos, que tratam das fases do Processo Disciplinar, estariam melhor elencados se seguissem disposição semelhante à do art. 151 da Lei n. 8.112/90;

9) A Lei n. 6.174/70 deveria adotar o disposto no art. 152, § 2º, da Lei n. 8.112/90, haja vista que todos os atos da Administração Pública devem ser formalizados por escrito, no Processo Disciplinar;

10) A Lei n. 6.174/70 deveria conter a disposição prevista no art. 156, *caput*, da Lei n. 8.112/90, a fim de propiciar a ampla defesa e o contraditório ao Servidor acusado;

11) A Lei n. 6.174/70 deveria conter previsão normativa referindo-se ao arrolamento de testemunhas e fixar esse número num máximo de oito (como previsto no Código de Processo Penal, art. 398), quando pretender aplicar penalidade mais severa ao Servidor infrator;

12) As considerações do art. 156, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.112/90, deveriam ser incorporadas pela Lei estadual, porque traduzem a aplicabilidade do Princípio da Eficiência, no que respeita à celeridade do Processo;

13) A Lei n. 6.174/70 deveria adotar os preceitos normativos contidos no art. 157, *caput* e seu parágrafo único, da Lei n. 8.112/90, pois o Funcionário Público tem o dever funcional de servir como testemunha em Processo Disciplinar na esfera de governo a que pertence, ficando sujeito à punição disciplinar em caso de descumprimento;

14) A Lei estadual deveria incluir as disposições do art. 158, *caput* e seus §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.112/90, devendo prever, ainda, que o indiciado não assistirá à inquirição da mesma;

15) Sobre o interrogatório do acusado:

- A Lei n. 6.174/70 deveria prevê-lo logo no início do inquérito administrativo, bem como no início da Sindicância, salvo se, nesse caso, não se souber quem é o autor da infração, a fim de se evitar alegação de cerceamento de defesa,

- Em função do Princípio da Ampla Defesa, o acusado tem assegurado, em seu interrogatório, o direito ao silêncio, mas a comissão processante deverá fazer constar do termo a pergunta não respondida, bem como as razões da recusa, já que se procura a verdade real dos fatos,
- Havendo mais de um acusado, a Lei estadual deveria observar o que dispõe o art. 159, § 1º, da Lei n. 8.112/90, pois assim se evita o conluio dos acusados e se assegura a verdade real dos fatos,
- E quanto ao procurador do acusado, a Lei estadual deveria adotar o disposto no art. 159, § 2º, da Lei n. 8.112/90, para que não ocorra o cerceamento de defesa do Servidor;

16) Em caso de suspeita ou alegação de insanidade mental do acusado:

- A Lei n. 6.174/70 deveria incluir o disposto no art. 160, *caput* e seu parágrafo único, da Lei n. 8.112/90, já que não faz previsão alguma sobre como proceder em caso de insanidade mental do acusado,
- A adoção desses preceitos se faz necessária porque se pode determinar, pelo exame psiquiátrico, se o acusado será licenciado, aposentado, ou punido;

17) A Lei n. 6.174/70 deveria incluir o disposto no art. 161, § 4º, da Lei n. 8.112/90, para assegurar, à Administração, a prova de que o indiciado estaria devidamente citado;

18) A fim de evitar futura alegação de revelia, a Lei estadual deveria adotar o disposto no art. 162 da Lei n. 8.112/90;

19) Se o indiciado estiver em lugar incerto e não sabido:

- A Lei estadual além de prever que o edital será publicado no órgão oficial, deveria prever também que fosse publicado em jornal de grande circulação na localidade do último domicílio conhecido (como previsto no art. 163, *caput*, da Lei n. 8.112/90), pois lá podem permanecer pessoas que saibam do paradeiro do Servidor indiciado. Porém, não se pode olvidar que, no edital, deverá constar o prazo para a apresentação do indiciado,
- A Lei estadual também deveria acolher o que prevê o art. 163, parágrafo único, da Lei 8.112/90, prevendo que o prazo inicial seria contado da publicação no Diário Oficial do Estado, para não haver dúvidas em virtude da duplicidade de publicações;

20) Ocorrendo revelia, a Lei estadual:

- Deveria adotar as previsões do art. 164, § § 1º e 2º, da Lei n. 8.112/90, a fim de propiciar defesa ao acusado revel,
- Deveria conter previsão normativa dispondo que, a defesa de acusado revel, caberia ao chefe imediato, salvo em casos de impedimento ou suspeição deste;

21) O art. 321 da Lei estadual deveria prever, também, a designação de defensor dativo ao Funcionário acusado, quando se verificar que este produziu defesa deficitária por desconhecimento jurídico, desinteresse ou falta de habilidade para realizar uma defesa razoável, a fim de contemplar os Princípios do Contraditório, da Ampla Defesa e da Verdade Material;

22) O art. 322, § 1º, deveria acolher as previsões normativas constantes no art. 165, § 2º, e no art. 168, *caput* e seu parágrafo único, da Lei n. 8.112/90, para obedecer ao Princípio da Motivação;

23) A Lei estadual deveria incluir a previsão normativa do art. 167, § 2º, da Lei n. 8.112/90, para que haja observância da competência hierárquica e da economia processual;

24) O enunciado do art. 324, parágrafo único, precisa ser complementado para que se saiba qual a imposição de pena que incumbe ao chefe do Poder Executivo, o que poderá ser feito remetendo-se o leitor ao art. 296, inciso I, da Lei estadual;

25) O disposto no art. 322, § 1º, conflita com o conteúdo do art. 316, parágrafo único, sendo prudente que a Lei estadual faça a correção das previsões normativas para solucionar este conflito;

26) Quanto à designação de nova comissão processante, o art. 325 da Lei n. 6.174/70 deveria incorporar o disposto no art. 169, *caput*, da Lei n. 8.112/90, ressaltando-se que, se ocorrer nulidade parcial do Processo, o melhor é dar continuidade a ele, a partir do momento processual declarado nulo, não havendo necessidade de nova comissão processante;

27) A Lei estadual deveria responsabilizar a autoridade julgadora, que der causa à ocorrência de prescrições previstas no Código Penal, assim como o faz a Lei n. 8.112/90, no art. 169, § 2º, a fim de se evitar a impunidade dos Servidores que cometem infrações disciplinares capituladas também como crime;

28) A Lei estadual deveria adotar o disposto no art. 170 da Lei n. 8.112/90, para que se obedeça ao Princípio da Prescritibilidade dos Ilícitos Administrativos;

- 29) A Lei n. 6.174/70 deveria acrescentar às suas disposições normativas o conteúdo do art. 172, *caput* e seu parágrafo único, da Lei n. 8.112/90, haja vista que esta última disciplina tais assuntos de forma mais completa;
- 30) A fim de facilitar a apuração da infração e punição do responsável ou dos responsáveis, a Lei estadual deveria incorporar o disposto no art. 173, *caput* e incisos, da Lei n. 8.112/90;
- 31) Quanto à revisão do Processo Disciplinar, como o art. 174, *caput*, da Lei n. 8.112/90 trata do assunto de forma mais completa, o enunciado do art. 335, *caput*, poderia ser reformulado adotando-se tais considerações;
- 32) Quanto ao pedido de revisão, observa-se que, novamente, a Lei n. 8.112/90 regula o assunto de forma mais completa e deve ser seguida, o que significa dizer que a Lei estadual deveria incluir as previsões constantes do art. 174, § § 1º e 2º;
- 33) A Lei estadual deveria adotar o disposto nos arts. 175 e 176 da Lei n. 8.112/90, em se tratando de revisão do Processo;
- 34) A Lei estadual deveria acrescentar às suas disposições normativas o previsto no art. 180 da Lei n. 8.112/90, para tornar mais ágil os trabalhos da comissão revisora;
- 35) Os efeitos da procedência da revisão são mais bem relatados no art. 182, *caput*, da Lei n. 8.112/90, e deveriam ser incorporados ao art. 341 da Lei estadual;
- 36) Por fim, em obediência ao Princípio da Ampla Defesa, a Lei estadual deveria adotar o que dispõe o art. 182, parágrafo único, da Lei n. 8.112/90.

Embora a finalidade deste estudo não seja a atualização da Lei n. 8.112/90, alguns pontos cruciais não podem deixar de ser comentados.

Assim, da análise da Lei n. 6.174/70 face à Lei n. 8.112/90, destacam-se, em relação a esta:

- 1) O enunciado do art. 149, *caput*, da Lei n. 8.112/90, precisar ser reformulado, para uma completa obediência ao Princípio do Juiz Natural ou Administrador Competente;
- 2) Quanto ao arrolamento de testemunhas, a Lei n. 8.112/90 não fixou seu número, conforme se verifica no art. 156, *caput*. Como se trata de um Processo em que o objetivo é a aplicação de uma penalidade mais severa,

observa-se que esse número poderia ser fixado num máximo de oito, de acordo com o previsto no Código de Processo Penal, art. 398;

3) A Lei n. 8.112/90 deveria adotar em suas previsões normativas o disposto no art. 339, *caput*, da Lei estadual, pois se trata de um impedimento não previsto em seus dispositivos e, sem dúvida, totalmente aplicável ao caso .

Encerradas as considerações sobre as análises das Leis referidas, cumpre avaliar as hipóteses levantadas para a Pesquisa, com a finalidade de confirmá-las ou não:

a) O Processo Administrativo Disciplinar no Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná – Lei n. 6.174, de 16 de novembro de 1970 – está defasado frente à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, à Lei n. 9.784/99 e à Lei n. 8.112/90, no que tange ao Processo Administrativo Disciplinar;

Entendeu-se que essa hipótese foi confirmada em parte, pois, embora datando de 1970, viu-se que a Lei estadual contém previsões que se coadunam com as disposições da Magna Carta, bem como com o exposto nas Leis infraconstitucionais referidas.

b) O Processo Administrativo Disciplinar proposto pelo Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná é inadequado frente à realidade jurídica atual, ou seja, aos Princípios contidos na Constituição Federal, aos Princípios e Regras contidos na Lei n. 9.784/99, bem como aos institutos e Regras previstos na Lei 8.112/90, no que se refere ao Processo Administrativo Disciplinar;

Constatou-se que essa hipótese também foi confirmada em parte, já que, ao longo da análise da Lei estadual em relação à Lei n. 9.784/90, verificou-se que, em muitos dos dispositivos daquela estavam presentes os Princípios enumerados nesta, que também estão contidos na CRFB. O mesmo ocorreu em relação aos institutos e Regras previstos na Lei n. 8.112/90.

c) Há necessidade de reformulação do Processo Administrativo Disciplinar do Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado do Paraná visando a atender às demandas existentes, junto à Administração Pública Estadual e os seus Servidores civis.

Esta hipótese restou confirmada em parte, tendo em vista os apontamentos que foram feitos ao longo de todo o desenvolvimento dos itens 3.4.1 e 3.4.2.

Por fim, chama-se a atenção para o fato de que este estudo quis trazer uma contribuição para a reformulação da Lei n. 6.174/70, no que respeita ao Processo Administrativo Disciplinar. Porém, tem-se consciência de que é necessário um trabalho ainda mais amplo, verificando-se outros assuntos conexos, que precisam ser analisados de forma mais detalhada, a exemplo das penalidades disciplinares, da prescrição da ação punitiva, dentre outros, de modo que nenhum Servidor deixe de ser punido, quando for o caso, e jamais seja punido injustamente.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. 607 p.

ANGHER, Anne Joyce (org.). *Vade mecum acadêmico de direito*. São Paulo: Rideel, 2004. 998 p.

APPIO, Eduardo. A aplicação do princípio da proporcionalidade na jurisdição constitucional. CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (org.). *Temas de política e direito constitucional contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004. p. 139-154.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. 405 p.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. 5. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 363 p.

_____. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999. 320 p.

BLANCHET, Luiz Alberto. *Curso de direito administrativo*. Curitiba: Juruá, 1998. 312 p.

BOHN, Claudia Fernanda Rivera. A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy. DOBROWOLSKI, Sílvio (org.). *A constituição no mundo globalizado*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 131-155.

BOLSI, Gilmar. *Controle da administração pública: perspectivas quanto ao controle social*. Itajaí, SC: UNIVALI, 2003 (dissertação em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí, 2003. 110 f.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. 859 p.

BORGES, José Arthur Diniz. *Direito administrativo sistematizado e sua interdependência com o direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002. 533 p.

BORTOLI, Adriano De. A validade dos atos administrativos e a vinculação da administração pública aos direitos fundamentais. CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (org.). *Temas de política e direito constitucional contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004. p. 89-119.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Lex**: legislação federal e marginalia. São Paulo: LEX Ltda, Ano XXXI, p. 864-900, mar/maio 1967.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2002. 196 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002. 1506 p.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. O princípio do administrador competente e a composição do colegiado de sindicância punitiva no sistema da lei federal n. 8.112/90. *Fórum Administrativo*. Ano 4, n. 46. Belo Horizonte: Fórum, p. 4814-4821, dez. 2004.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Direito e processo disciplinar*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966. 217 p.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. 359 p.

COLZANI, Valdir Francisco. *Guia para redação do trabalho científico*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002. 204 p.

COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*. 4. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. 676p.

_____. Revisão interna das punições disciplinares. *Fórum Administrativo*. Ano 2, n. 22. Belo Horizonte: Fórum, p. 1601-1610, dez. 2002.

COSTA, José Marcelo Ferreira. O conteúdo semântico do processo e do procedimento no direito administrativo brasileiro. *Fórum Administrativo*. Ano 2, n. 21. Belo Horizonte: Fórum, p. 1437-1448, nov. 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo: processo administrativo*. Rio – São Paulo: Forense, 1969. v. 6. 348 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 751 p.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. São Paulo: Saraiva. 1988. 533 p.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 568 p. Título original: Taking rights seriously.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. 288 p.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Fundamentos de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 195 p.

FERNANDES, Letícia Mafra. *As lacunas do ordenamento jurídico e os meios de integração*. Itajaí, SC: UNIVALI, 2003 (monografia de Bacharelado em Direito). Universidade do Vale do Itajaí, 2003. 129 f.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais*. [São Paulo]: Max Limonad, 1986. 269 p.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 3. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. 244 p.

FERREIRA, Robson Carlos. *O tribunal de contas e sua relação com o princípio da moralidade administrativa*. Itajaí, SC: UNIVALI, 1991 (dissertação em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí, 1991. 99 f.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários ao regime jurídico dos servidores públicos civis da união: estatuto dos funcionários públicos: lei n. 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990*. 4. ed. rev. e atual. Bauru, SP: EDIPRO, 1995. 278 p.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. 662 p.

GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. *Fórum Administrativo*. Ano 2, n. 22. Belo Horizonte: Fórum, p. 1625-1681, dez. 2002.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 5. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2000. 845 p.

GOUVEIA, Alexandre Grassano F; SALINET, Francisco Cesar. Comentários à nova lei do processo administrativo federal (lei nº 9.784/99). PAIVA, Mário Antônio Lobato de (org.). *Direito administrativo: temas atuais*. Leme: LED – Editora de Direito, 2003. p. 481-517.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Âmbito de validade da lei de processo administrativo (lei nº 9.784/99) – para além da administração federal. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Ano 4, n. 16. Belo Horizonte: Fórum, p. 193-218, abr./jun. 2004.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Tradução de José Lamago. 3. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997. 727 p.

LESSA, Sebastião José. O controle interno e externo do ato administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo*. Ano 2, n. 21. Belo Horizonte: Fórum, p. 1460-1466, nov. 2002.

LUNA FILHO, Eury Pereira. A nova lei geral do processo administrativo. *Boletim de Direito Administrativo*. Ano XVI, n. 7. São Paulo: NDJ, p. 488-497, jul. 2000.

LUZ, Egberto Maia. *Direito administrativo disciplinar: teoria e prática*. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: RT, 1994. 367p.

MADALENA, Pedro. *Processo administrativo disciplinar sob o enfoque prático*. Curitiba: Juruá, 1999. 154 p.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004. 406 p.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. 440 p.

_____. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. 167 p.

MEIRA, José de Castro. Processo administrativo. *Boletim de Direito Administrativo*. Ano XIX, n. 3. São Paulo: NDJ, p. 198-202, mar. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. 765 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000. 845 p.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. *Tutela cautelar no processo administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. 608 p.

MELO, Osvaldo Ferreira de. *Dicionário de política jurídica*. Florianópolis: OAB-SC Ed., 2000. 104 p.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: Constituição*. 4. ed. rev. e atual. Lisboa: Coimbra, 2000. tomo II. 326 p.

MODESTO, Paulo. A nova lei do processo administrativo. PAIVA, Mário Antônio Lobato de (org.). *Direito administrativo: temas atuais*. Leme: LED – Editora de Direito, 2003. p. 283-286.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002. 381 p.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999*. 2. ed. atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. 383 p.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999. 553 p.

NÓBREGA, Airton Rocha. Sindicância e ampla defesa. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 4, n. 36, nov. 1999. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=398>>. Acesso em: 01 mar. 2004.

PASOLD, Cesar Luiz. *Prática da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito*. 8. ed. rev. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2003. 234p.

PEDROLLO, Gustavo Fontana. Proporcionalidade e sistema jurídico em Robert Alexy. DOBROWOLSKI, Sílvio (org.). *A constituição no mundo globalizado*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 157-182.

PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia. *Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais*. 13. ed. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2002. 400 p.

PONTES, Bruno César da Luz. A sindicância e a importância da previsão da pena. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 8, n. 122, 4 nov. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4240>>. Acesso em: 01 mar. 2004.

PORTA, Marcos de Lima. *Processo administrativo e o devido processo legal*. São Paulo: Quartier Latin, 2003. 176 p.

RAMOS JÚNIOR, Galdino Luiz. *Princípios constitucionais do processo: visão crítica*. São Paulo: J. de Oliveira, 2000. 93 p.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 24. ed. 2. tir. São Paulo: Saraiva, 1999. 393 p.

REZEK NETO, Chade. *O princípio da proporcionalidade no estado democrático de direito*. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004. 85 p.

RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*. 3.ed. atual. 2.tir. Tradução de Wagner D. Giglio e Edílson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr , 2002. 453 p. Título original: Los principios del derecho del trabajo.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. Princípio do contraditório na sindicância. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 4, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=400>>. Acesso em: 01 mar. 2004.

SANTOS, Marília Lourido dos. Noções gerais acerca do processo administrativo e da lei nº 9.784/99. *Boletim de Direito Administrativo*. Ano XVII, n. 7. São Paulo: NDJ, p. 532-541, jul. 2001.

SCHLEMPER, Ezequiel. *O direito disciplinar no âmbito da administração pública brasileira*. Itajaí, SC: UNIVALI, 2001 (monografia de Bacharelado em Direito). Universidade do Vale do Itajaí, 2001. 81 f.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. 400 p. v. 2.

SILVA, Edson Jacinto da. *Sindicância e processo administrativo disciplinar*. 3. ed. Leme: Habermann, 2004. 373 p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004. 900 p.

SILVA, Luiz de Pinho Pedreira da. *Principiologia do direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1999. 231p.

SILVA, Moacyr Motta da. O princípio da razoabilidade, como expressão do princípio da justiça, e a esfera de poderes jurisdicionais do juiz. CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (org.). *Temas de política e direito constitucional contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004. p. 121-138.

SOUZA, Juliana de. *O código de defesa do consumidor e o princípio da publicidade*. Itajaí, SC: UNIVALI, 2003 (dissertação em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí, 2003. 111 f.

TAVARES, Quintino Lopes Castro. O sentido liberal de interesse público. CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (org.). *Temas de política e direito constitucional contemporâneos*. Florianópolis: Momento Atual, 2004. p. 71-88.

WAMBIER, Luiz Rodrigues (Coord.); ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. v. 1. 800 p.

ZANLUTE, Iolanda Carrano; OLIVEIRA JR., Jaime Dias de. *Estatuto dos funcionários públicos do Estado do Paraná à luz da jurisprudência*. Curitiba: JM Editora, 1997. 289 p.

ZYMLER, Benjamin. A procedimentalização do direito administrativo brasileiro. *Fórum Administrativo*. Ano 2, n. 22. Belo Horizonte: Fórum, p. 1589-1600, dez. 2002.

ANEXOS

LEI N. 6.174, DE 16 DE NOVEMBRO DE 1970

Estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná

Título IX

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA REVISÃO

CAPÍTULO I

DA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES

Art. 306. A autoridade que tiver ciência ou notícia de irregularidade no serviço público estadual, ou de faltas funcionais, é obrigada, sob pena de se tornar co-responsável, a promover, de imediato, sua apuração.

Parágrafo único. A apuração poderá ser efetuada:

I - de modo sumário, se o caso configurado for passível de aplicação de penalidades previstas dos incisos I a IV, do art. 291⁵⁸⁷, quando a falta for confessada, documentalmente provada ou manifestamente evidente;

II - mediante sindicância, como condição de imposição de pena, nos casos possivelmente enquadráveis nos dispositivos referidos no inciso anterior, desde que não ocorra qualquer das hipóteses ali formuladas;

III - através de sindicância, como condição preliminar à instauração do processo administrativo, em caráter obrigatório, nos casos cujo enquadramento ocorra nos incisos V a VII, também do art. 291;

IV - por meio de processo administrativo, sem preliminar, quando a falta enquadrável em um dos dispositivos aludidos no inciso anterior, for confessada documentalmente provada ou manifestamente evidente.

CAPÍTULO II

⁵⁸⁷ **Art. 291.** São penas disciplinares: **I** – advertência; **II** – repreensão; **III** – suspensão; **IV** - multa; **V** – destituição de função; **VI** – demissão; **VII** – cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

DA SINDICÂNCIA

Art. 307. A sindicância será instaurada por ordem do Chefe da repartição a que estiver subordinado o funcionário podendo constituir-se em peça ou fase do processo administrativo respectivo.

Art. 308. Promoverá a sindicância uma comissão designada pela autoridade que a houver determinado e composta de três funcionários efetivos de alta hierarquia funcional.

§ 1º. Ao designar a comissão, a autoridade indicará, dentre seus membros, o respectivo presidente.

§ 2º. O presidente da comissão designará o membro que deve secretariá-la.

Art. 309. A comissão, sempre que necessário, dedicará todo o tempo aos trabalhos da sindicância, ficando seus membros, em tal caso, dispensados do serviço na repartição, durante o curso das diligências e a elaboração do relatório.

Art. 310. A sindicância administrativa deverá ser iniciada dentro do prazo de três dias, contados da designação dos membros da comissão e concluída no de quinze dias, improrrogáveis, a contar da data de seu início.

Art. 311. A comissão deverá ouvir as pessoas que tenham conhecido ou que possam prestar esclarecimentos a respeito do fato, bem como proceder a todas as diligências que julgar convenientes à sua elucidação.

Art. 312. Ultimada a sindicância, remeterá a comissão, à autoridade que a instaurou, relatório que configure o fato, indicando o seguinte:

I - se é irregular ou não;

II - caso seja, quais os dispositivos violados e se há presunção de autoria.

Parágrafo único. O relatório não deverá propor qualquer medida, excetuada a abertura de processo administrativo, limitando-se a responder os quesitos do artigo anterior.

Art. 313. Decorrido o prazo do art. 310, sem que seja apresentado relatório, a autoridade competente deverá promover a responsabilidade dos membros da comissão.

CAPÍTULO III

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Art. 314. São competentes para determinar a instauração do processo administrativo os Secretários de Estado e os diretores autônomos.

Parágrafo único. O processo precederá a aplicação das penas de suspensão, por mais de trinta dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e de disponibilidade.

Art. 315. Promoverá o processo uma comissão designada pela autoridade que houver determinado a sua instauração e composta de três funcionários efetivos de alta hierarquia funcional.

§ 1º. Do ato de designação constará a indicação do membro da comissão

que deverá presidi-la.

§ 2º. A comissão será secretariada por um funcionário efetivo.

§ 3º. A comissão, sempre que necessário, dedicará todo o tempo do expediente aos trabalhos do inquérito.

Art. 316. O processo administrativo deverá ser iniciado dentro do prazo de três dias, contados da designação dos membros da comissão e deverá estar concluído no prazo de noventa dias, a contar do dia imediato da publicação, no órgão oficial, do ato de designação da comissão, prorrogável sucessivamente, por período de trinta dias; nos casos de força maior, a juízo do Secretário ou diretor autônomo, até o máximo de cento e cinquenta dias.

Parágrafo único. A não observância desses prazos não acarretará nulidade do processo, importando, porém, em responsabilidade administrativa dos membros da comissão.

Art. 317. A comissão procederá a todas diligências necessárias, recorrendo, inclusive, a técnicos e peritos.

Parágrafo único. Os órgãos estaduais atenderão com a máxima presteza às solicitações da comissão, devendo comunicar prontamente a impossibilidade de atendimento em caso de força maior.

Art. 318. O funcionário que for indiciado no curso do processo poderá, nos cinco dias posteriores à sua indicição, requerer nova inquirição das testemunhas, cujos depoimentos o comprometam.

Art. 319. Ao lavrar o termo de ultimação da instrução, a comissão, caso reconheça a existência de ilícito administrativo, indicará os nomes do indiciado ou indiciados, e as disposições legais que entender transgredidas.

Art. 320. Após a lavratura do termo da instrução, será feita no prazo de três dias, a citação do indiciado ou indiciados, para apresentação de defesa, no prazo de dez dias, facultada vista do processo ao indiciado durante todo este prazo, na dependência onde funcione a respectiva comissão.

§ 1º. Havendo dois ou mais indiciados, o prazo será comum e de vinte dias.

§ 2º. Achando-se o indiciado em lugar incerto, será citado por edital, publicado no órgão oficial durante quinze dias.

§ 3º. O prazo de defesa poderá ser prorrogado pelo dobro, para diligências julgadas imprescindíveis.

Art. 321. No caso de revelia, será designado **ex-officio**, pelo presidente da comissão, um funcionário efetivo para se incumbir da defesa do acusado.

Art. 322. Ultimada a defesa, a comissão remeterá o processo, através das instâncias competentes, ao Secretário de Estado ou ao diretor autônomo, acompanhado de relatório, onde aduzirá toda a matéria de fato e onde se concluirá pela inocência ou responsabilidade do acusado.

§ 1º. A comissão indicará as disposições legais que entender transgredidas e a pena que julgar cabível, a fim de facilitar o julgamento do processo, sem que a autoridade julgadora fique obrigada ou vinculada a tais sugestões.

§ 2º. Deverá também a comissão, em seu relatório, sugerir quaisquer outras providências que lhe pareçam de interesse do serviço público.

Art. 323. Apresentado o relatório, a comissão ficará à disposição da

autoridade que houver mandado instaurar o inquérito, para prestação de qualquer esclarecimento que julgar necessário, dissolvendo-se dez dias após à data em que for proferido o julgamento.

Art. 324. Recebido o processo, o Secretário de Estado ou diretor autônomo, proferirá o seu julgamento no prazo de vinte dias desde que a pena aplicável se enquadre entre aquelas de sua competência.

Parágrafo único. Verificada que a imposição de pena incumba ao Chefe do Poder Executivo, ser-lhe-á submetido no prazo de oito dias, o processo, para que o julgue nos vinte dias seguintes ao seu recebimento.

Art. 325. A autoridade encarregada de julgar o processo, se considerar que os fatos não foram apurados devidamente, designará nova comissão de inquérito.

Art. 326. Durante o curso do processo será permitida a intervenção do indiciado ou de seu defensor.

Parágrafo único. Se essa intervenção for requerida após o relatório, o seu deferimento se fará a juízo do Secretário de Estado ou do diretor autônomo, quando forem apresentados elementos ou provas capazes de alterar o pronunciamento da comissão.

Art. 327. Se o processo não for julgado no prazo indicado no art. 324, o indiciado reassumirá, automaticamente, o exercício de seu cargo ou função, e aguardará em exercício o julgamento, salvo o caso de prisão administrativa que ainda perdure.

Art. 328. Se o servidor houver sido afastado do exercício por alcance ou malversação de dinheiros públicos, esse afastamento se prolongará até a decisão final do processo administrativo.

Art. 329. O funcionário só poderá ser exonerado a pedido após a conclusão do processo administrativo a que responder, do qual não resultar pena de demissão.

Art. 330. Configurado o abandono do cargo ou função, a comissão de inquérito iniciará os seus trabalhos fazendo publicar, no órgão oficial, editais de chamada do acusado, durante dez dias.

Parágrafo único. Findo o prazo fixado neste artigo e não tendo sido feita a prova da existência de força maior ou de coação ilegal, o chefe da repartição proporá a expedição do decreto de demissão.

Art. 331. As decisões proferidas em processos administrativos serão publicadas no órgão oficial, no prazo máximo de oito dias.

Art. 332. Se ao funcionário se imputar crime, praticado na esfera administrativa, a autoridade que determinar a instauração de processo administrativo providenciará para que se instaure, simultaneamente, o inquérito policial.

Parágrafo único. Idêntico procedimento compete à autoridade policial, quando se tratar de crime praticado fora da esfera administrativa.

Art. 333. As autoridades administrativas e policiais se auxiliarão para que ambos os inquéritos se concluam dentro dos prazos fixados no presente Capítulo.

Art. 334. Quando o ato atribuído ao funcionário for considerado criminoso, será o processo remetido à autoridade competente, ficando o traslado na repartição.

CAPÍTULO IV

DA REVISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Art. 335. A qualquer tempo, pode ser requerida a revisão do processo administrativo de que haja resultado pena disciplinar, quando forem fatos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do funcionário punido.

Parágrafo único. Tratando-se de funcionário falecido, desaparecido ou incapacitado de requerer, a revisão poderá ser solicitada por qualquer pessoa.

Art. 336. Não constitui fundamento para a revisão a simples alegação de injustiça da penalidade.

Art. 337. A revisão processar-se-á em apenso ao processo originário.

Art. 338. O requerimento devidamente instruído será encaminhado ao chefe do Poder Executivo, que decidirá sobre o pedido.

Parágrafo único. Deferida a revisão, o chefe do Poder Executivo despachará o requerimento à Secretaria ou dependência administrativa onde se originou o processo, para a designação de comissão composta de três funcionários estáveis, de categoria igual ou superior à do acusado, indicando quem deva servir de presidente, para processar a revisão.

Art. 339. É impedido de funcionar na revisão quem compôs a comissão do processo administrativo.

§ 1º. Se o acusado pretender apresentar prova testemunhal deverá arrolar os nomes no requerimento de revisão.

§ 2º. Na inicial, o requerente, pedirá dia e hora para a inquirição das testemunhas que arrolar.

§ 3º. Será considerada informante a testemunha que, residindo fora da sede onde funciona a comissão, prestar depoimento por escrito.

Art. 340. Concluído o encargo da comissão, em prazo não excedente de sessenta dias, será o processo, com o respectivo relatório, encaminhado, para julgamento, ao chefe do Poder Executivo.

Parágrafo único. O prazo para julgamento será de trinta dias, podendo, antes, a autoridade determinar diligências, concluídas as quais se renovará o prazo.

Art. 341. Julgada procedente a revisão, será de imediato tornada sem efeito a penalidade imposta, restabelecendo-se todos os direitos por ela atingidos.

LEI N. 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999

Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Capítulo I - Das Disposições Gerais

Art. 1º. Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º. Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

§ 2º. Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta;

II - entidade - unidade de atuação dotada de personalidade jurídica;

III - autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados:

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Capítulo II — Dos Direitos dos Administrados

Art. 3º. O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objetos de consideração pelo órgão competente;

IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

Capítulo III — Dos Deveres do Administrado

Art. 4º. São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

I - expor os fatos conforme a verdade;

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III - não agir de modo temerário;

IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

Capítulo IV — Do Início do Processo

Art. 5º. O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado.

Art. 6º. O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:

I - órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;

II - identificação do interessado ou de quem o represente;

III - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações;

IV - formulação do pedido, como exposição dos fatos e de seus fundamentos;

V - data e assinatura do requerente ou de seu representante.

Parágrafo único. É vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

Art. 7º Os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes.

Art. 8º. Quando os pedidos de uma pluralidade de interessados tiverem conteúdo e fundamentos idênticos, poderão ser formulados em um único requerimento, salvo preceito legal em contrário.

Capítulo V — Dos Interessados

Art. 9º. São legitimados como interessados no processo administrativo:

I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 10. São capazes, para fins de processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio.

Capítulo VI — Da Competência

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º. O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º. O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

§ 3º. As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

Art. 16. Os órgãos e entidades administrativas divulgarão publicamente os locais das respectivas sedes e, quando conveniente, a unidade fundacional competente em matéria de interesse especial.

Art. 17. Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.

Capítulo VII — Dos Impedimentos e da Suspeição

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstenendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Art. 20. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo.

Capítulo VIII — Da Forma, Tempo e Lugar dos Atos do Processo

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º. Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

§ 2º. Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade.

§ 3º. A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo.

§ 4º. O processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas.

Art. 23. Os atos do processo devem realizar-se em dias úteis, no horário normal de funcionamento da repartição na qual tramitar o processo.

Parágrafo único. Serão concluídos depois do horário normal os atos já iniciados, cujo adiamento prejudique o curso regular do procedimento ou cause dano ao interessado ou à Administração.

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.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

Art. 25. Os atos do processo devem realizar-se preferencialmente na sede do órgão, cientificando-se o interessado se outro for o local de realização.

Capítulo IX — Da Comunicação dos Atos

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

§ 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.

§ 2º. A intimação observará a antecedência mínima de três dias úteis quanto à data de comparecimento.

§ 3º. A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

§ 4º. No caso de interessados indeterminados, desconhecidos ou com domicílio indefinido, a intimação deve ser efetuada por meio de publicação oficial.

§ 5º. As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.

Art. 27. O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado.

Parágrafo único. No prosseguimento do processo, será garantido direito de ampla defesa ao interessado.

Art. 28. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.

Capítulo X — Da Instrução

Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.

§ 1º. O órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.

§ 2º. Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.

Art. 30. São inadmissíveis no processo administrativo as provas obtidas por meios ilícitos.

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º. A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.

§ 2º. O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.

Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

Art. 35. Quando necessária à instrução do processo, a audiência de outros órgãos ou entidades administrativas poderá ser realizada em reunião conjunta, com a participação de titulares ou representantes dos órgãos competentes, lavrando-se a respectiva ata, a ser juntada aos autos.

Art. 36. Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no art. 37 desta Lei.

Art. 37. Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.

Art. 38. O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícia, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo.

§ 1º. Os elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão.

§ 2º. Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Art. 39. Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou terceiros, serão expedidas intimações para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento.

Parágrafo único. Não sendo atendida a intimação, poderá o órgão competente, se entender relevante a matéria, suprir de ofício a omissão, não se eximindo de proferir a decisão.

Art. 40. Quando dados, atuações ou documentos solicitados ao interessado forem necessários à apreciação de pedido formulado, o não-atendimento no prazo fixado pela Administração para a respectiva apresentação implicará arquivamento do processo.

Art. 41. Os interessados serão intimados de prova ou diligência ordenada, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, hora e local de realização.

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§ 1º. Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§ 2º. Se um parecer obrigatório e não-vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

Art. 43. Quando por disposição de ato normativo devam ser previamente obtidos laudos técnicos de órgãos administrativos e estes não cumprirem o

encargo no prazo assinalado, o órgão responsável pela instrução deverá solicitar laudo técnico de outro órgão dotado de qualificação e capacidade técnica equivalentes.

Art. 44. Encerrada a instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado.

Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

Art. 47. O órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente.

Capítulo XI - Do Dever de Decidir

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Capítulo XII - Da Motivação

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 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.

§ 2º. Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º. A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Capítulo XIII — Da Desistência e Outros Casos de Extinção do Processo

Art. 51. O interessado poderá, mediante manifestação escrita, desistir total ou parcialmente do pedido formulado ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis.

§ 1º. Havendo vários interessados, a desistência ou renúncia atinge somente quem a tenha formulado.

§ 2º. A desistência ou renúncia do interessado, conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.

Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

Capítulo XIV — Da Anulação, Revogação e Convalidação

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º. No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º. Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Capítulo XV — Do Recurso Administrativo e da Revisão

Art. 56. 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.

§ 2º. Salvo exigência legal, a interposição de recurso administrativo independe de caução.

Art. 57. O recurso administrativo tramitará no máximo por três instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa.

Art. 58. Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:

I - os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;

II - aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 59. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

§ 1º. Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.

§ 2º. O prazo mencionado no parágrafo anterior poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

Art. 60. O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Art. 62. Interposto o recurso, o órgão competente para dele conhecer deverá intimar os demais interessados para que, no prazo de cinco dias úteis, apresentem alegações.

Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

I - fora do prazo;

II - perante órgão incompetente;

III - por quem não seja legitimado;

IV - após esaurida a esfera administrativa.

§ 1º. Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

§ 2º. O não-conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

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.

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

Capítulo XVI — Dos Prazos

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º. Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3º. Os prazos fixados em meses ou 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.

Art. 67. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

Capítulo XVII — Das Sanções

Art. 68. As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não-fazer, assegurado sempre o direito de defesa.

Capítulo XVIII — Das Disposições Finais

Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

Art. 70. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília 29 de janeiro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

LEI N. 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.

TÍTULO V

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

CAPÍTULO 1

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 143. 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.

§ 1º. Compete ao órgão central do SIPEC supervisionar e fiscalizar o cumprimento do disposto neste artigo.

§ 2º. Constatada a omissão no cumprimento da obrigação a que se refere o *caput* deste artigo, o titular do órgão central do SIPEC designará a comissão de que trata o art.149.

§ 3º. A apuração de que trata o *caput*, por solicitação da autoridade a que se refere, poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração.

Art. 144. 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.

Art. 145. 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.

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. 146. 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.

CAPÍTULO II

DO AFASTAMENTO PREVENTIVO

Art. 147. 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.

Parágrafo único. O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo.

CAPÍTULO III

DO PROCESSO DISCIPLINAR

Art. 148. 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.

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

§ 1º. A Comissão terá como secretário servidor designado pelo seu presidente, podendo a indicação recair em um de seus membros.

§ 2º. Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consangüíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau.

Art. 150. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.

Parágrafo único. As reuniões e as audiências das comissões terão caráter reservado.

Art. 151. 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.

Art. 152. 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.

§ 1º. Sempre que necessário, a comissão dedicará tempo integral aos seus trabalhos, ficando seus membros dispensados do ponto, até a entrega do relatório final.

§ 2º. As reuniões da comissão serão registradas em atas que deverão detalhar as deliberações adotadas.

SEÇÃO I

DO INQUÉRITO

Art. 153. O inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito.

Art. 154. Os autos da sindicância integrarão o processo disciplinar, como peça informativa da instrução.

Parágrafo único. 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. 155. 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. 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.

§ 1º. O presidente da comissão poderá denegar pedidos considerados impertinentes, meramente protelatórios, ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos.

§ 2º. Será indeferido o pedido de prova pericial, quando a comprovação do fato depender de conhecimento especial de perito.

Art. 157. As testemunhas serão intimadas a depor mediante mandado expedido pelo presidente da comissão, devendo a segunda via, com o ciente do interessado, ser anexada aos autos.

Parágrafo único. Se a testemunha for servidor público, a expedição do mandado será imediatamente comunicada ao chefe da repartição onde serve, com a indicação do dia e hora marcados para inquirição.

Art. 158. O depoimento será prestado oralmente e reduzido a termo, não sendo lícito à testemunha trazê-lo por escrito.

§ 1º. As testemunhas serão inquiridas separadamente.

§ 2º. Na hipótese de depoimentos contraditórios ou que se infirmem, proceder-se-á à acareação entre os depoentes.

Art. 159. Concluída a inquirição das testemunhas, a comissão promoverá o interrogatório do acusado, observados os procedimentos previstos nos arts. 157 e 158.

§ 1º. No caso de mais de um acusado, cada um deles será ouvido separadamente, e, sempre que divergirem em suas declarações sobre fatos ou circunstâncias, será promovida a acareação entre eles.

§ 2º. O procurador do acusado poderá assistir ao interrogatório, bem como à inquirição das testemunhas, sendo-lhe vedado interferir nas perguntas e

respostas, facultando-se-lhe, porém, reinquiri-las, por intermédio do presidente da comissão.

Art. 160. 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.

Parágrafo único. O incidente de sanidade mental será processado em auto apartado e apenso ao processo principal, após a expedição do laudo pericial.

Art. 161. 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 2 (dois) ou mais indiciados, o prazo será comum e de 20 (vinte) dias.

§ 3º. O prazo de defesa poderá ser prorrogado pelo dobro, para diligências reputadas indispensáveis.

§ 4º. 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.

Art. 162. O indiciado que mudar de residência fica obrigado a comunicar à comissão o lugar onde poderá ser encontrado.

Art. 163. 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.

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.

Art. 165. 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.

Art. 166. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento.

SEÇÃO II

DO JULGAMENTO

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

§ 1º. 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.

§ 2º. Havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave.

§ 3º. 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.

§ 4º. Reconhecida pela comissão a inocência do servidor, a autoridade instauradora do processo determinará o seu arquivamento, salvo se flagrantemente contrária à prova dos autos.

Art. 168. 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.

Art. 169. 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.

§ 1º. O julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo.

§ 2º. A autoridade julgadora que der causa à prescrição de que trata o art. 142, § 2º⁵⁸⁸ será responsabilizada na forma do Capítulo IV do Título IV.

Art. 170. Extinta a punibilidade pela prescrição, a autoridade julgadora determinará o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor.

Art. 171. Quando a infração estiver capitulada como crime, o processo disciplinar será remetido ao Ministério Público para instauração da ação penal, ficando trasladado na repartição.

Art. 172. 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.

Parágrafo único. Ocorrida a exoneração de que trata o parágrafo único, inciso I do art. 34⁵⁸⁹ o ato será convertido em demissão, se for o caso.

Art. 173. Serão assegurados transporte e diárias:

I - ao servidor convocado para prestar depoimento fora da sede de sua repartição, na condição de testemunha, denunciado ou indiciado;

II - aos membros da comissão e ao secretário, quando obrigados a se deslocarem da sede dos trabalhos para a realização de missão essencial ao esclarecimento dos fatos.

SEÇÃO III

DA REVISÃO DO PROCESSO

⁵⁸⁸ **Art. 142, § 2º:** “Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime” .

⁵⁸⁹ **Art. 34, parágrafo único, inciso I:** “A exoneração de ofício dar-se-á quando não satisfeitas as condições do estágio probatório” .

Art. 174. O processo disciplinar poderá ser revisto, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

§ 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.

Art. 175. 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.

Art. 177. 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.

Parágrafo único. Deferida a petição, a autoridade competente providenciará a constituição de comissão, na forma do art. 149.

Art. 178. A revisão correrá em apenso ao processo originário.

Parágrafo único. Na petição inicial, o requerente pedirá dia e hora para a produção de provas e inquirição das testemunhas que arrolar.

Art. 179. A comissão revisora terá 60 (sessenta) dias para a conclusão dos trabalhos.

Art. 180. Aplicam-se aos trabalhos da comissão revisora, no que couber, as normas e procedimentos próprios da comissão do processo disciplinar.

Art. 181. O julgamento caberá à autoridade que aplicou a penalidade, nos termos do art. 141⁵⁹⁰.

⁵⁹⁰ **Art. 141.** “As penalidades disciplinares serão aplicadas: **I** – pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão ou entidade; **II** – pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior, quando se tratar

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.

Art. 182. Julgada procedente a revisão, será declarada sem efeito a penalidade aplicada, restabelecendo-se todos os direitos do servidor, exceto em relação à destituição de cargo em comissão, que será convertida em exoneração.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento de penalidade.

de suspensão superior a 30 (trinta) dias; **III** – pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias; **IV** – pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão”.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)