



Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira
Advogado

OAB/MG 147.851

E-mail: jarbassilveira.adv@gmail.com



DIAGNÓSTICO, PREVENÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



- Protocolos e boas práticas para o recebimento, triagem e encaminhamento de denúncias e representações;
- Sindicância administrativa: distinções entre modalidade investigativa e punitiva, com enfoque nos limites legais;
- O processo disciplinar como ferramenta de responsabilização e garantia de direitos no âmbito do serviço público;
- Princípios fundamentais que asseguram legitimidade e legalidade nos processos administrativos disciplinares;
- Responsabilidades, competências e salvaguardas dos membros da comissão disciplinar processante;
- Aplicação de medidas cautelares no curso do processo disciplinar, com destaque para a suspensão preventiva e seus requisitos legais;
- A correição administrativa como instrumento de fortalecimento da integridade e da confiança nas instituições públicas;
- A atuação correicional voltada à prevenção de ilícitos e à consolidação de uma cultura organizacional pautada na legalidade;
- O papel estratégico do controle interno na identificação precoce de riscos e na promoção da boa governança;
- Formação contínua e educação ética dos servidores: diretrizes para projetos pedagógicos transformadores no setor público;
- Estratégias para construção de ambientes administrativos íntegros: pilares para um sistema público de conformidade;
- A obrigação funcional de reportar, investigar e tratar desvios de conduta na administração pública;



INTRODUÇÃO

- A proposta desse curso é expor, de maneira didática, temas relacionados à prevenção e à apuração de ilícitos na administração pública municipal. Além da escassez de fontes de pesquisa, especialmente em relação à prevenção, há inúmeras divergências doutrinárias e jurisprudenciais em torno da interpretação das normas do regime disciplinar.



- Vamos utilizar como exemplo o estatuto dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, elaborado em 1952.
- Vamos realizar um estudo tentando conectar as disposições do Estatuto elaborado às mudanças advindas do processo democrático, instaurado pela Constituição da República de 1988.



PREVENÇÃO DE ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS

- A correição administrativa no Estado Democrático de Direito.
- A adoção do Estado Democrático de Direito, no Brasil, impôs à Administração Pública a superação de um modelo burocrático não comunicativo e a efetivação de um modelo aberto à participação da sociedade civil e ao diálogo.



- Essa abertura da Administração Pública para a participação democrática apresenta-se em duas dimensões: fora da Administração, implica a ideia de controle social; dentro dela, implica a ideia de governança participativa e mitigação das relações hierárquicas. A nova Administração Pública caracteriza-se, portanto, pela adoção de instrumentos de controle consensuais, que permitem ao cidadão fazer parte da gestão pública.



- Esse novo modelo de atuação estatal tem reflexos no Direito Administrativo Disciplinar. A atividade correicional é, assim, compreendida como a atividade por meio da qual a Administração Pública regula e efetiva a relação do Estado com seus servidores, visando aprimorar a execução dos serviços prestados à comunidade.



- Portanto, a correição administrativa objetiva resguardar a Administração Pública de possíveis erros, excessos, equívocos ou mesmo atos abusivos e arbitrários praticados por seus servidores, buscando a correta e a eficiente prestação do serviço público.



- Nesse contexto, o servidor público não pode mais ser concebido como uma mera extensão do ente público. São, antes de tudo, cidadãos livres, sujeitos de direitos, deveres e garantias previstos na Constituição da República de 1988. Assim, “na relação de trabalho público, independentemente da natureza do vínculo, se estatutário ou trabalhista, o servidor não é órgão – é pessoa. Estamos tratando de gente”



- Dessa forma, a atividade correicional não pode ser reduzida à sua dimensão repressiva, isto é, à punição dos servidores que cometem irregularidades. Apesar de sua importância, a aplicação de penalidades deve ser considerada a última alternativa da Administração Pública ao buscar o aperfeiçoamento disciplinar de seus servidores. Deve-se, primeiramente, tentar evitar a ocorrência do ilícito, orientando e corrigindo a conduta, agindo, assim, de forma preventiva.



- No Estado de Minas Gerais, a correição administrativa, exercida pela Controladoria-Geral do Estado, como órgão central, e pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, busca atuar em quatro dimensões: prevenção, correção de condutas, ajustamento disciplinar e apuração de ilícitos administrativo-disciplinares.



- A. Prevenção: o objetivo é antecipar-se às condutas ilícitas, a fim de aprimorar o desempenho da atividade governamental.
- B. Correção de condutas: a correção é um instrumento da gestão de pessoal da Administração Pública, aplicado pela chefia imediata, que deve ordenar, controlar e corrigir seus subordinados. O primeiro dever dos chefes é estabelecer uma boa comunicação verbal, de forma rápida, precisa, e, se for necessário, uma comunicação escrita, de forma oficial, sobre os procedimentos e deveres a cumprir.

- C. Ajustamento disciplinar: como medida alternativa à instauração de sindicâncias administrativas e processos administrativos disciplinares, algumas entidades e órgãos públicos do Brasil têm adotado mecanismos de resolução consensual de conflitos disciplinares. Em 2017, no Município de Belo Horizonte, a Lei nº 9.310/2017 introduziu a “suspensão do processo disciplinar” (SUSPAD) com o intuito de “desburocratizar e tornar menos dispendiosos os processos de controle disciplinar no âmbito da Administração Pública”,



- Além de “conferir maior celeridade aos processos instaurados pela Corregedoria” e “permitir a auto recuperação do servidor nas infrações de baixo potencial lesivo à disciplina interna da Administração”. Os Estados de Tocantins (Lei Estadual nº 1.818/2018) e de Santa Catarina (Lei Complementar 49/2019) instituíram o chamado “ajustamento de conduta”



- D. Apuração de ilícitos administrativos, realizada por meio da sindicância administrativa e do processo administrativo disciplinar. A aplicação de penalidades administrativas, após a conclusão de processo administrativo disciplinar, deve ser considerada pela Administração Pública como a última alternativa, quando as demais ações de correção se mostrarem insuficientes. Porém, mesmo a aplicação de uma sanção disciplinar tem caráter pedagógico e preventivo, objetivando a conscientização do servidor.



- **Prevenção de ilícitos administrativos: a atividade correicional focada na cultura da licitude.**
- Cresce, no Brasil e no mundo, o entendimento de que, em relação a ilícitos administrativos, é preciso planejar e efetivar ações de prevenção. A Administração Pública brasileira tem se aproximado dessa tendência, elaborando mecanismos de controle preventivo. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), por exemplo, exige do gestor público a ação planejada e transparente visando à prevenção (art. 1º, § 1º).



- A ocorrência de ilícitos administrativo-disciplinares, em geral, está ligada a dois fatores: oportunidade e inclinação do servidor de engajar-se em uma atividade irregular:
- **oportunidade:** está ligada às condições de trabalho e aos processos que facilitam as atividades ilícitas;
- **inclinação:** diz respeito aos valores do servidor, tanto pessoais quanto profissionais
- Assim, as atividades de prevenção devem ter dois enfoques principais: **controle interno**, direcionado à oportunidade, e **orientação**, direcionada à inclinação.



CONTROLE INTERNO

O controle interno consiste em um conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos integrados que asseguram a execução eficiente dos serviços públicos. Sua função é tornar as condutas irregulares difíceis de se cometer e fáceis de se detectar. Portanto, não há prevenção de ilícitos sem controle.



- O controle interno é um processo amplo, permanente e contínuo. Consiste nos seguintes estágios interdependentes:
- a) monitoramento permanente das atividades planejadas e executadas;
- b) fiscalização das atividades;
- c) correção de eventuais irregularidades;
- d) orientação aos gestores e servidores;
- e) avaliação e gerenciamento de riscos.

- Cabe ao controle interno o desenvolvimento de ações de caráter preventivo e sistemático, de modo a antecipar-se às possíveis ocorrências indesejáveis. Porém, quando estas ocorrerem, o controle deve identificar as causas das práticas ilegais introduzindo medidas que impeçam sua repetição”



• São medidas que visam ao aprimoramento de controles internos.

- simplificar e documentar as regras e procedimentos internos;
- estabelecer padrões de pontualidade;
- justificar as decisões tomadas;
- solicitar justificativas para as decisões tomadas;



- exigir a identificação de conflitos de interesse, isto é, determinar que o servidor declare quando tem algum interesse pessoal que poderia prejudicar a execução de uma tarefa;
- identificar funções particularmente suscetíveis a irregularidades, tais como licitações e concursos públicos.
- realocar regularmente os servidores.



• **Orientação**

- A disciplina no trabalho pode ser melhorada por meio de políticas públicas que estabeleçam ações de gestão, com planejamento e transparência, para o maior patrimônio do Estado: seus servidores.
- Boas práticas na gestão pública devem começar pelas chefias. Um estudo realizado na Finlândia mostrou que a medida considerada mais eficaz para promover elevados padrões de conduta foi o exemplo dado pelos gestores



- Para a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, as propostas pedagógicas abaixo se pautam na sistemática de que a cultura da licitude é vista como uma atividade educativa e direcionada para a formação de servidores, conscientes e multiplicadores de boas práticas de conduta. O objetivo é a formação de servidores-cidadãos.



- **Projetos e propostas pedagógicas voltadas para servidores públicos:**

- 1. Cursos presenciais e à distância
- 2. Palestras e seminários
- 3. Prospectos, manuais, cartilhas e reuniões de trabalho
- 4. Filmes, peças teatrais e músicas
- 5. Debates sobre temas específicos
- 6. Aplicação de questionários



- Em Minas Gerais, a Política de Desenvolvimento do Servidor Público, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, instituída pelo Decreto nº 44.205/2016, contribuiu para as ações de prevenção de ilícitos.



- O objetivo foi a ampliação da profissionalização e qualificação dos servidores em áreas e temas de interesse do Estado. Assim, são previstas ações de capacitação, de elevação de escolaridade, de formação profissional, bem como outras ações que possibilitem o desenvolvimento dos conhecimentos, habilidades e atitudes, para a melhoria do desempenho do servidor.



MECANISMOS INDICADOS PARA A CONSTRUÇÃO DA CULTURA DA LICITUDE

- 1. Capacitação, orientação e conscientização dos servidores acerca de direitos, deveres, proibições e responsabilidades.
- 2. Profissionalização da função pública.
- 3. Fortalecimento dos valores éticos e padrões de comportamento, antecipando-se à ocorrência de condutas funcionais irregulares.
- 4. Valorização do servidor no serviço público.



- 5. Utilização de novas tecnologias disponíveis como facilitadores na promoção da cultura da licitude.
- 6. Estabelecimento de parcerias entre diversos órgãos e entidades do Estado, buscando compartilhar boas práticas de gestão.
- 7. Conscientização das chefias acerca do seu papel de buscar e levar informações de seu interesse.
- 8. Orientação do servidor quanto às leis, normas e diretrizes às quais está submetido.



- As ações educativas devem se direcionar à valorização do servidor, que passa a ser visto como agente transformador, influenciador de mudança de paradigmas. Nesse sentido, o servidor consciente é um multiplicador do conhecimento, podendo contribuir para disseminar informações valiosas para a construção da cultura da licitude.



APURAÇÃO DE ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS

- O regime disciplinar do Estado de Minas Gerais :
- O regime disciplinar consiste em um conjunto de normas que estabelecem deveres e proibições em relação aos servidores públicos, atribuindo penas disciplinares em caso de seu descumprimento. Compreende também os procedimentos a serem observados para apuração de infrações administrativas.



- No Estado de Minas Gerais, o regime disciplinar está previsto no “Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de Minas Gerais” (Lei Estadual nº 869/1952). Além das normas estatutárias, o regime disciplinar abrange, ainda, princípios constitucionais e orientações jurisprudenciais sobre a matéria.



- As normas do regime disciplinar visam à apuração da responsabilidade de servidores públicos por infrações funcionais, isto é, aquelas que resultam do descumprimento de deveres vinculados às atribuições do cargo, função ou emprego público. Portanto, cabe à Administração instaurar sindicância administrativa e processo administrativo disciplinar somente em relação a infrações cometidas por servidor público no exercício da função pública.



- **Dever de comunicar e apurar irregularidade.**

- O servidor que, em razão do cargo, tiver ciência de irregularidade no serviço público, deve levá-la ao conhecimento da autoridade superior, para adoção das providências cabíveis (art. 216, inciso VIII, da Lei Estadual nº 869/1952).



- A autoridade que tiver ciência ou notícia da ocorrência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, por meios sumários, inquérito (sindicância administrativa) ou processo administrativo disciplinar (art. 218 da Lei Estadual nº 869/1952).



- **Meios sumários:** (verificação preliminar): investigação e coleta de elementos para verificação da procedência do ato e possível autoria, mediante auditoria ou relatório do setor envolvido, para posterior deliberação acerca da instauração de sindicância administrativa ou processo administrativo disciplinar.



- **Inquérito** (sindicância administrativa): procedimento sumário que visa apurar a autoria e a extensão da irregularidade.
- **Processo administrativo disciplinar:** instrumento pelo qual a Administração Pública apura a responsabilidade do servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, sendo-lhe assegurados a ampla defesa e o contraditório, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito (Constituição Federal, art. 5º, inciso LV).



- Apuração imediata é aquela que se determina dentro de prazo razoável, evitando o perecimento de provas e o prejuízo para a apuração ou mesmo para a formulação de defesa.
- A autoridade que não atende à disposição do art. 218 da Lei Estadual nº 869/1952 e dá ensejo à prescrição se torna autora de prática irregular, punível na esfera funcional. Dependendo da motivação, poderá, inclusive, incorrer nos crimes de prevaricação e condescendência criminosa, conforme a situação.



- **Denúncia ou representação**
- Denúncia ou representação é o meio pelo qual se comunica à Administração Pública a ocorrência de possíveis irregularidades no serviço público. A denúncia ou a representação podem ser apresentadas por particular ou agente público.



- Em regra, a denúncia é apresentada por escrito, contendo a identificação e o endereço do denunciante. A denúncia verbal deve ser reduzida a termo pela autoridade. Por correspondência ou por demandas de autoridades, ficando preservado, quando requerido, o anonimato do denunciante.



- A denúncia anônima deve ser admitida com cautela e razoabilidade pela autoridade. Deve ser rejeitada a denúncia evidentemente infundada ou motivada unicamente pela vontade de prejudicar alguém.

- O que importa para o acolhimento de uma denúncia anônima é o seu conteúdo, isto é, a plausibilidade e a relevância de seus elementos. A autoridade deve avaliar se os fatos contidos na denúncia são capazes de justificar uma investigação pela Administração Pública.



- A representação funcional ou, simplesmente, representação, é a peça escrita apresentada por agente público dando notícia de possível irregularidade no serviço público. Trata-se de cumprimento do dever legal de levar ao conhecimento da autoridade superior irregularidade que tiver ciência em razão do cargo (art. 216, inciso VIII, da Lei Estadual nº 869/1952).



- A representação deve conter a identificação do representante e do representado, a indicação da suposta irregularidade e dos elementos de informação que poderão contribuir para a apuração.
- Ressalte-se que imputar a servidor ilícito sabidamente inverídico pode configurar crime de denúncia caluniosa, passível de responsabilização administrativa, cível e penal.



- Quando o fato narrado não configurar indícios de infração disciplinar ou crime funcional, a denúncia ou a representação será arquivada ou encaminhada à autoridade competente.



• **Sindicância administrativa**

- A sindicância administrativa é um procedimento de averiguação prévia para determinar a autoria ou a materialidade de infração disciplinar. É instaurada quando os fatos trazidos ao conhecimento da Administração Pública não são suficientes para indicar, com clareza, os possíveis autores ou a existência de infração.



- Quando houver elementos que indiquem a possível responsabilidade do(s) acusado(s) e a materialidade do ilícito, instaura-se processo administrativo disciplinar, dispensando-se a sindicância administrativa.

- Apesar de ser uma investigação meramente preliminar, não se admite a instauração de sindicância administrativa pautada em acusações vagas ou infundadas, que possa denegrir a imagem, a honra ou a intimidade de um servidor. Sua instauração só se justifica diante de fatos de gravidade que representem dano, perturbação considerável ou coloque em risco a credibilidade da instituição ou de seus serviços.



- **Instauração e desenvolvimento**
- O ato de instauração da sindicância administrativa deve mencionar apenas o fato, o órgão ou entidade onde ocorreu e o nome do sindicante ou dos membros da comissão designada. Devido ao seu caráter sigiloso, o ato não deve mencionar o nome de possíveis envolvidos no fato a ser apurado.



- Diferentemente do processo administrativo disciplinar, a lei não exige a designação de uma comissão para conduzir a sindicância administrativa. Porém, mesmo que a investigação possa ser conduzida por um único servidor público, é recomendável que seja constituída uma comissão sindicante. Aplicam-se à sindicância administrativa, no que couberem, as regras procedimentais do processo administrativo disciplinar.

- A sindicância administrativa inicia-se com a “ata de abertura” e, se necessário, “ata de instalação”. Em seguida, o presidente designa o secretário (“designação de secretário”), que deve prestar compromisso de manutenção de sigilo (“termo de compromisso”).



- A investigação pode determinar a oitiva de testemunhas e dos envolvidos para prestar esclarecimentos. São realizadas as diligências necessárias ao esclarecimento dos fatos, tais como análise de documentos e perícias.



- A sindicância administrativa não visa a aplicação de penalidade disciplinar, uma vez que consiste em investigação preliminar, prévia à acusação e anterior ao processo administrativo disciplinar. Por isso, não se exige a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Não é necessário, portanto, que se cientifique os envolvidos dos atos da sindicância. É também dispensável que estes produzam provas no curso da investigação.

- Concluída a investigação, o sindicante, ou a comissão sindicante, deve elaborar um relatório circunstanciado, no qual constem: o fato que, em tese, caracteriza um ilícito disciplinar, as medidas tomadas para a sua elucidação e, se for o caso, a(s) possível(is) autoria(s).

- O sindicante ou a comissão sindicante pode sugerir em suas conclusões:
- 1. Instauração de processo administrativo disciplinar, quando estiver comprovada a materialidade de infração disciplinar e houver indícios de autoria.
- 2. Arquivamento, por:
- a) não existência de ilícito disciplinar no fato apurado;
- b) ocorrência de manifesta causa excludente de ilicitude ou culpabilidade.

- c) impossibilidade, no âmbito administrativo, da prova da materialidade ou dos indícios de autoria da prática da infração disciplinar. Neste caso, os autos devem ser remetidos à autoridade policial para que esta promova as investigações necessárias;
- d) falta de objetivo a perseguir na esfera disciplinar, sem prejuízo de comunicação às autoridades competentes, tais como o Ministério Público (crimes não funcionais), a Advocacia Geral do Estado ou as Procuradorias (ressarcimento ao erário).

- No relatório, pode ser sugerida, ainda, a implementação de medidas que visem impedir a ocorrência de fatos irregulares. Cabe à autoridade que instaurou a sindicância administrativa acolher ou não as sugestões dos sindicantes, dando prosseguimento às providências cabíveis.



- Segundo o Estatuto do Servidor (Lei Estadual nº 869/1952), a sindicância administrativa não pode determinar a aplicação de penalidades, mesmo as mais leves (repreensão e suspensão). Assim, só há dois possíveis resultados de uma sindicância administrativa: a instauração de um processo administrativo disciplinar ou o arquivamento.



- A sindicância administrativa deve ser concluída no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias (§2º do art. 220 da Lei Estadual nº 869/1952). No entanto, sua expiração não acarreta nulidade, pois, em relação à sindicância, não há que se falar em prejuízo à defesa.



- **Processo administrativo disciplinar**
- O processo administrativo disciplinar destina-se a apurar possíveis faltas cometidas por servidor público, em atividades relacionadas à sua função, investigando as circunstâncias do fato e determinando, se for o caso, a aplicação das sanções pertinentes



- O Estatuto do Servidor (Lei Estadual nº 869/1952) estabelece, a partir do art. 218, normas que regem a condução do processo administrativo disciplinar. A obediência às regras legais, interpretadas à luz dos princípios constitucionais, evita falhas e vícios que podem ensejar a anulação de atos processuais.



- **Princípios norteadores do processo administrativo disciplinar**
- Os princípios do Direito Administrativo inspiram, integram e orientam a correta interpretação das normas jurídicas, a fim de que o Direito seja realizado em conformidade com os valores reputados mais relevantes pela Constituição Federal. Conferem segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres e exercem influência na elaboração de normas e decisões.



LEGALIDADE

- A Administração Pública só pode atuar nos limites da lei e do direito.
- Art. 37, caput, da CF/1988
- Art. 2º da Lei Estadual nº 14.184/2002



IMPESSOALIDADE

- A Administração Pública não pode agir para prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é o interesse público que deve nortear sua atuação.
- Art. 37 caput, da CF/1988
- Art. 2º da Lei Estadual nº 14.184/2002



MORALIDADE

- A moral administrativa exige a atuação conforme padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. Assim, o administrador não deve decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto.
- Art. 37, caput, da CF/1988
- Art. 13, caput, da CE/1989 Art. 2º da Lei Estadual nº 14.184/2002



SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

- O interesse público prevalece sobre o individual, uma vez que a própria existência do Estado justifica-se pela defesa do interesse da coletividade.
- Art. 1º da Lei Estadual nº 14.184/2002



PUBLICIDADE

- Em regra, todo ato da Administração Pública deve ser publicado por órgão oficial para que possa produzir efeitos externos. O princípio visa propiciar o conhecimento e o controle dos atos administrativos pelos interessados diretos e pelo povo em geral. Só se admite o sigilo nos casos de segurança nacional, investigações sigilosas e preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.
- Art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, caput, da CF/1988
- Lei Federal nº 12.527/2011
- Art. 2º da Lei Estadual nº 14.184/2002
- Decreto Estadual nº 45.969/2012



EFICIÊNCIA

- A atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Assim, o princípio visa alcançar resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. A eficiência manifesta-se no modo de atuação do agente público, bem como no modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública.
- Art. 37 da CF/1988
- Art. 2º da Lei Estadual nº 14.184/2002



DEVIDO PROCESSO LEGAL

- Nenhuma penalidade pode ser imposta a servidor sem que sua responsabilidade tenha sido apurada em um processo administrativo disciplinar, segundo as regras previstas em lei.
- Art. 5º, incisos LIV e LV, da CF/1988
- Súmulas Vinculantes nº 5 e nº 14 do STF



FORMALISMO MODERADO

- O processo administrativo disciplinar deve ser conduzido por meio de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança e respeito aos direitos do acusado. Pretende-se evitar o formalismo exacerbado, que afasta o processo de suas verdadeiras finalidades.
- Art. 5º, inciso II, e § 2º, da CF/1988
- Art. 5º, incisos VI e VII, e arts. 15 e 17 da Lei Estadual nº 14.184/2002



VERDADE REAL

- A Administração Pública deve tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo apenas com a versão oferecida pelos sujeitos. Assim, no processo administrativo disciplinar, não se admite a “verdade sabida”, devendo ser buscados todos os dados e documentos possíveis a respeito da matéria.
- Art. 39 da Lei Estadual nº 14.184/2002



PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA OU DE NÃO-CULPABILIDADE

- No processo administrativo disciplinar, enquanto não houver julgamento, o acusado deve ser considerado inocente. Em decorrência deste princípio, cabe à Administração Pública o ônus de provar a responsabilidade do servidor.
- Art. 5º, inciso LVII, da CF/1988



MOTIVAÇÃO

- O princípio exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. A motivação é obrigatória em relação a atos administrativos que afetem interesses individuais dos administrados. Nestes casos, deve-se mencionar o dispositivo legal aplicável e os fatos que concretamente levaram à decisão.
- Art. 13, § 2º, da CE/1989
- Art. 2º da Lei Estadual nº 14.184/2002



RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

- A razoabilidade exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração Pública e os fins que ela tem que alcançar. Deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns da sociedade e de acordo com o caso concreto. O princípio veda, assim, a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas necessárias ao atendimento do interesse público.
- Art.13, caput e § 1º, da CE/1989
- Art. 2º da Lei Estadual nº 14.184/2002



CONTRADITÓRIO

- O acusado tem a faculdade de manifestar o próprio ponto de vista diante de argumentos, fatos e documentos apresentados na apuração. Segundo este princípio, o acusado tem direito: de ser intimado de todos os atos processuais; de examinar dados, fatos, argumentos e documentos constantes do processo; de assistir à inquirição de testemunhas e contraditá-las; de apresentar testemunhas, defesa escrita, provas, contraprovas e requerer diligências.
- Art. 5º, inciso LV, da CF/1988
- Art. 2º da Lei Estadual nº 14.184/2002



AMPLA DEFESA

- O princípio garante ao acusado o direito de se utilizar de todos os meios de prova admitidos em direito para responder à acusação que lhe foi feita.
- Art. 5º, inciso LV, da CF/1988
- Art. 2º da Lei Estadual nº 14.184/2002;
- Art. 189, inciso II, da Lei Estadual nº 869/1952



CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

- As atividades realizadas pela Administração Pública devem ser ininterruptas, para que o atendimento do interesse da coletividade não seja prejudicado. Em respeito ao princípio da continuidade, o direito de greve dos servidores públicos será exercido, nos termos da lei, mediante comunicação prévia e manutenção de um percentual de funcionamento das atividades.
- Art. 37, inciso VII, e art. 175 e seu parágrafo único, inciso IV, da CF/1988
- Art. 40, inciso I, da CE/1989
- Art. 6º, §1º, da Lei Federal nº 8.987/1995



INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

- A Administração Pública não pode dispor do interesse público, nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para a tutela do bem comum.
- Art. 5º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.184/2002



AUTOTUTELA

- A Administração Pública deve zelar pela legalidade de seus atos e pela sua adequação ao interesse público. Se verificar que os atos contêm ilegalidades, deverá anulá-los por si própria; se concluir que são inoportunos e inconvenientes, poderá revogá-los.
- Arts. 64 a 66 da Lei Estadual nº 14.184/2002
- Súmula nº 473 do STF



• Prazos

- A Lei Estadual nº 869/1952 estabelece prazos para a prática dos atos administrativos relativos a sindicância administrativa e processo administrativo disciplinar.
- Conforme estabelecido pelo art. 223 da Lei Estatutária, o prazo para conclusão do processo administrativo disciplinar é de 60 (sessenta) dias, prorrogável por mais 30 (trinta) dias.



- Os prazos são contados em dias corridos, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, ficando prorrogado para o primeiro dia útil seguinte o prazo vencido em dia em que não haja expediente (art. 280 da Lei Estadual nº 869/1952).
- Os trabalhos da comissão devem iniciar-se com a autuação em até 3 (três) dias, contados da publicação da portaria instauradora (art. 223 da Lei Estadual nº 869/1952).



- Por motivo de força maior, pode a autoridade competente proceder à prorrogação dos trabalhos da comissão, cabendo a esta encaminhar o pedido, devidamente fundamentando, antes de vencido o prazo.
- Ressalte-se que tais prazos possuem natureza imprópria, razão pela qual sua eventual extrapolação não acarreta, por si só, nulidade, conforme será tratado no item acerca das nulidades.

• Prescrição

- O estudo da prescrição é de extraordinária importância para todos que trabalham com o Direito Administrativo Disciplinar, vez que se fundamenta no princípio da segurança jurídica. De um lado, o Estado possui a pretensão punitiva disciplinar, por outro, em relação ao acusado, há o interesse de que o processo administrativo não se prolongue indefinidamente.



- O marco inicial do prazo prescricional, conforme já pacificado na doutrina e na jurisprudência, é a data em que a autoridade teve ciência do fato tido como irregular.
- A Lei Estadual nº 869/1952 não explicita quem é a autoridade que possui competência para ciência do fato e, conseqüentemente, o reconhecimento da interrupção do prazo prescricional. A Controladoria-Geral do Estado segue o entendimento majoritário de que se trata da autoridade competente para a instauração do processo administrativo disciplinar.



- A partir da ciência do fato irregular, inicia-se a contagem dos prazos contidos no art. 258 da Lei Estadual nº 869/1952. Uma vez alcançados os prazos, prescrita está a pretensão punitiva da Administração Pública, não havendo que se falar em instauração de processo administrativo disciplinar.



- **Nos termos da Constituição da República, art. 37, § 5º, a ação civil por responsabilidade do servidor em razão de danos causados ao Erário é imprescritível.**



• **Atribuições e prerrogativas dos membros da comissão processante**

- A comissão processante, ou comissão disciplinar, é designada pela autoridade que houver determinado a instauração do processo administrativo disciplinar. Deve ser composta por três servidores estáveis.



- A escolha dos membros da comissão deve recair sobre servidores que possuem perfil profissional digno de credibilidade, ou seja, idôneo, discreto, pontual, organizado, educado e com a apresentação pessoal compatível com a seriedade do trabalho.
- Não há hierarquia funcional entre os servidores membros de comissões sindicante e processante



- A cada um dos membros da comissão incumbem funções específicas que devem ser desempenhadas no desenrolar das apurações, sendo oportuno o perfeito e pleno conhecimento dessas atribuições para que se evitem entraves ao alcance do resultado desejado e a sobrecarga de trabalho de uns em prejuízo dos outros.



- Observadas as normas processuais, os membros da comissão devem exercer suas atividades com justiça (observância ao princípio da isonomia e imparcialidade) e independência funcional (isenção de pressões hierárquicas ou políticas no curso dos trabalhos de apuração).



- A comissão deve dispor de instalações, materiais e equipamentos necessários ao exercício de suas funções.
- Todas as atividades da comissão são consignadas em atas, termos, despachos, memorandos, ofícios, certidões ou editais. O presidente da comissão deve assinar as intimações, citações, editais e demais atos dirigidos ao acusado, testemunhas e pessoas estranhas à comissão.



- Os membros da comissão devem dedicar tempo integral aos seus trabalhos até a entrega do relatório conclusivo, ficando, por isso, automaticamente dispensados de outras atribuições, sem prejuízo do vencimento, remuneração ou vantagens.



- Quando a comissão for de caráter temporário ou se instalar provisoriamente em outro local para a realização de diligências, o secretário deverá lavrar o “termo de instalação” que será juntado aos autos após a “portaria de designação de secretário” ou, conforme o caso, antes da realização da diligência.



- A designação de servidor para integrar comissão constitui munus publicum (encargo público), de natureza obrigatória, não podendo dele se escusar o servidor, ressalvadas as hipóteses de suspeição e impedimento.



- **Impedimento e suspeição**
- Impedimento e suspeição são circunstâncias de ordem individual, íntima e de parentesco, consanguíneo ou afim, que envolvem a pessoa do acusado com os membros da comissão e autoridade julgadora, impossibilitando-os de exercer qualquer função no processo administrativo disciplinar.



• Impedimento

- Está impedido de atuar no processo administrativo disciplinar o servidor ou a autoridade que:
- Não seja estável no serviço público, exceto as autoridades instauradora e julgadora;
- 2. Tenha interesse direto ou indireto na matéria;



- 3. Tenha participado ou venha a participar do processo como testemunha, perito ou defensor, ou cujo cônjuge, companheiro, parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral até o terceiro grau (pais, avós, bisavós, filhos, netos e bisnetos, irmãos, tios, sobrinhos, sogros e cunhados), esteja em uma dessas situações;
- 4. Seja cônjuge, parente, consanguíneo ou afim, de alguma das partes (denunciante, vítima, acusado), em linha reta ou colateral até o terceiro grau;



- 5. Esteja em litígio judicial ou administrativo com o interessado, seu cônjuge ou companheiro;
- 6. Esteja proibido por lei de fazê-lo.



- A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.
- A omissão no dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, passível de aplicação de pena de suspensão.



• **Suspeição**

- São circunstâncias de suspeição do membro da comissão em relação ao acusado, vítima ou denunciante:
- 1. Amizade íntima com ele ou parente seu;
- 2. Inimizade notória com ele ou parente seu;

- 3. Tiver com o denunciante ou a vítima, quando se tratar de pessoa estranha ao serviço público, compromisso pessoal ou comercial como devedor ou credor;
- 4. Tiver amizade ou inimizade pessoal ou familiar com o defensor do acusado;
- 5. Tiver aplicado ao denunciante, vítima ou acusado, enquanto seu superior hierárquico, penalidade disciplinar;
- 6. Foro íntimo.



- O membro da comissão que se enquadre em qualquer das hipóteses acima deve se declarar suspeito e encaminhar à autoridade competente pedido justificado escrito para que se proceda à sua substituição.
- No caso de foro íntimo, a declaração do membro da comissão deve ser feita nos autos do processo. As suas razões podem ser apresentadas à autoridade em reservado.



• Nulidades

- O processo administrativo disciplinar, embora adstrito a certos atos, não possui o rigor formal do processo judicial, bastando que, dentro do princípio do formalismo moderado, atenda às normas disciplinares pertinentes e assegure a defesa do acusado. O ato processual disciplinar, contudo, quando eivado de vício ou irregularidade, torna-se passível de nulidade.



• **Nulidade absoluta**

- A nulidade absoluta decorre de vício insanável do ato, que não pode ser corrigido ou convalidado. Deve ser decretada tão logo arguida ou reconhecida, presumindo-se o prejuízo do acusado.

- A nulidade absoluta é oponível:
- 1. Em qualquer fase do processo, mesmo após a sua conclusão;
- 2. Por qualquer pessoa, inclusive por quem a tenha causado.
- A nulidade absoluta decorre de vícios de competência, composição da comissão, citação do acusado, direito de defesa do acusado e julgamento do processo.



- **Nulidade relativa**

- A nulidade relativa decorre de vício sanável do ato, que pode ser corrigido ou convalidado no processo quando não há prejuízo para o acusado. Admite-se, portanto, a convalidação, que é o saneamento de um ato anulável. A convalidação pode ser expressa, quando se emite outro ato administrativo para este fim, ou tácita, quando o vício não for arguido em momento oportuno.



- A nulidade relativa exige a alegação e demonstração do prejuízo causado e só pode ser suscitada:
 - 1. Por quem tenha interesse legítimo no prazo devido, sob pena de convalidação;
 - 2. Pela própria Administração Pública, de ofício, no exercício do poder-dever de autotutela.
- O acusado não poderá arguir nulidade relativa a que tenha dado causa ou para a qual tenha concorrido.



• **Instauração**

- É o ato da autoridade que dá início ao processo disciplinar. Formaliza-se, em regra, por portaria – também chamada de portaria inaugural ou portaria instauradora. O momento para instaurar o processo administrativo disciplinar, seja de ofício ou por provocação, é aquele imediatamente após o conhecimento dos fatos que impliquem a necessária apuração.



- **Competência para instaurar**

- Para instaurar o processo administrativo disciplinar são competentes: o Chefe do Poder Executivo, o Controlador-Geral do Município, os titulares dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, assim como as autoridades que receberem delegação específica para o ato.



• **Análise**

- A análise prévia da denúncia ou representação visa amparar a decisão da autoridade acerca da instauração, ou não, do processo administrativo disciplinar, devendo observar:
 - 1. a exposição do fato imputado ao servidor, ainda que genérica;
 - 2. a qualificação do servidor ou esclarecimentos pelos quais ele possa ser identificado e localizado;



- 3. a classificação do ilícito supostamente configurado;
- 4. o rol de testemunhas, se houver;
- 5. os elementos informativos ou provas antecipadas, que deem amparo à materialidade e à razoável suspeita de autoria (lastro probatório ou justa causa).

• Ato de instauração

- O ato de instauração do processo administrativo disciplinar deve conter:
- 1. a fundamentação legal do ato de instauração;
- 2. a identificação do acusado pelo nome, número de MASP/matricula, cargo/função e lotação;



- 3. a descrição resumida e objetiva das faltas ou irregularidades imputadas ao servidor;
- 4. a indicação dos dispositivos legais em tese violados;
- 5. os integrantes da comissão processante (nome, cargo e MASP), destacando o presidente;
- 6. o prazo legal de 60 (sessenta) dias para conclusão dos trabalhos de apuração.



• **Publicação**

- A instauração do processo administrativo disciplinar dá-se, necessariamente, com a publicação do extrato do ato de instauração no Diário Oficial do Executivo.
- O trabalho da comissão somente pode ser iniciado a partir da data de publicação do ato de instauração, sob pena de nulidade dos atos anteriormente praticados.



• Alcance das acusações

- O ato de instauração delimita o alcance das acusações, devendo a comissão ater-se aos fatos ali descritos.
- Os fatos novos, que não tenham relação direta com aqueles que motivaram a instauração do processo administrativo disciplinar, devem ser objeto de apuração isolada em outro processo.



- A comissão pode, entretanto, alcançar fatos que estejam diretamente vinculados com as irregularidades discriminadas no ato de instauração. No caso, a comissão deverá promover os autos à autoridade instauradora, solicitando, de forma fundamentada, o aditamento do ato inaugural.



• **Aditamento**

- A comissão deve requerer o aditamento do ato de instauração nas hipóteses de conexão ou continência.
- Dá-se a conexão quando entre duas ou mais infrações existe uma ligação de natureza subjetiva, material, teleológica (relativa à finalidade) ou probatória.



- **Conexão subjetiva:** há uma pluralidade de servidores envolvidos no mesmo fato.
- **Conexão material:** uma infração é praticada para garantir a execução, impunidade, ocultação ou vantagem em relação à outra infração.
- **Conexão probatória:** quando a prova de uma infração influi na descoberta de outra.



- Dá-se a continência quando, mediante uma só ação ou omissão, o servidor dá causa a duas ou mais infrações ou, ainda, quando dois ou mais servidores praticam, em concurso, uma única infração.
- O aditamento tem a finalidade de possibilitar a apuração da nova imputação, sem o comprometimento do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e dos demais princípios norteadores do processo administrativo disciplinar.



- Pelo aditamento far-se-á o acréscimo, no ato inaugural, do novo servidor, cargo, fato e/ou dispositivo legal que tenham relação direta com os fatos que motivaram a instauração do processo administrativo disciplinar.



• Autuação

- Instalada a comissão processante, o presidente entregará ao secretário os documentos que tiver recebido da autoridade instauradora para serem autuados.
- A autuação deve se iniciar dentro do prazo improrrogável de 3 (três) dias, contados da data da publicação da portaria instauradora.



- Os documentos que integram os autos do processo são numerados em ordem crescente, sem rasuras, com aposição de carimbo próprio no canto superior direito da página, para a numeração e rubrica do secretário ou qualquer outro membro da comissão.



- Sempre que possível, não se digitará ou escreverá no verso das folhas do processo, no qual deve conter a expressão “EM BRANCO”, escrita ou carimbada, ou um simples risco por caneta, em sentido vertical ou oblíquo.



- **Suspensão preventiva do servidor acusado**
- A suspensão preventiva é uma medida cautelar, excepcional, usada para afastar o servidor de suas atribuições, impedindo o seu acesso às dependências da repartição. Não se confunde com a pena de suspensão, uma vez que o afastamento não suspende a remuneração do servidor.



- Em regra, o instituto é empregado para evitar que o servidor cause qualquer prejuízo à apuração, tais como: destruição de provas, constrangimento de colegas, criação de obstáculos à investigação ou coação de intervenientes na instrução probatória.



- **Atos de comunicação**

- **Citação**

- A citação é o ato processual pelo qual o acusado é comunicado da existência do processo. Uma vez citado, o acusado tem a prerrogativa de acompanhar o processo desde o início, pessoalmente ou por meio de procurador legalmente constituído.



- A citação é realizada, preferencialmente, de modo pessoal e por escrito, com contra recibo. Admite-se, entretanto, a citação via postal, com aviso de recebimento (AR). A comissão deve demonstrar nos autos que o acusado efetivamente recebeu a citação e não apenas que ela foi entregue em seu endereço residencial.



- Por outro lado, quando o servidor comparecer formalmente aos autos, torna-se desnecessária a citação e fica suprida sua ausência, caso não realizada.
- A cópia da portaria inaugural deve ser encaminhada junto ao mandado de citação.



• Citação por edital

- A citação por edital é o ato pelo qual o presidente da comissão chama ao processo o acusado que, comprovadamente, esteja em local incerto e não sabido.
- Assim, se o acusado não estiver comparecendo ao serviço e não for encontrado no endereço que forneceu à repartição ou outro eventualmente indicado, a comissão deve proceder à sua citação por edital de chamamento.



- Dessa forma, o acusado, pessoalmente ou por meio de procurador, toma conhecimento do processo administrativo disciplinar, acompanha a sua tramitação e apresenta defesa para o fato que lhe é imputado.



- As diligências empreendidas pela comissão na busca pelo acusado devem ser registradas em termo de ocorrência ou certidão, no sentido de que seja comprovado o esforço de localizá-lo e, por conseguinte, não seja suscitado o cerceamento de defesa e nulidade processual.

- **Revelia**

- O acompanhamento do processo administrativo disciplinar é um direito a que o acusado pode renunciar tácita ou expressamente.
- O acusado é considerado revel quando, regularmente citado, não comparece para acompanhar o processo ou promover a sua defesa. Com a declaração da revelia, o acusado é tratado como um ausente no processo e sua defesa deve ser exercida por um advogado dativo designado pela comissão.
- No processo administrativo disciplinar, a ausência do acusado não importa o reconhecimento dos fatos, nem a renúncia de direito.



• Intimação

- Nenhum ato de instrução pode ser praticado sem a prévia intimação do acusado. Havendo advogado constituído, este também deve ser intimado.
- A intimação, expedida pelo presidente da comissão em 2 (duas) vias, deve mencionar data, prazo, forma e condições de atendimento.



- Caso o servidor se recuse a receber a intimação, o membro da comissão deve registrar o incidente em termo próprio, colhendo a assinatura de duas testemunhas. No caso de servidor revel, as intimações deverão ser encaminhadas ao defensor dativo.
- A falta de intimação implica cerceamento de defesa, vício e, conseqüentemente, a nulidade do ato.

- **Defesa**

- **Defesa prévia:** Após a citação, no prazo concedido pela comissão, o acusado pode apresentar suas teses preliminares, oferecer documentos e justificações, rol de testemunhas, indicar outras provas que pretende produzir e demais matérias que interessem à sua defesa.



- Ultimada a instrução processual, a comissão deve intimar o indiciado para, no prazo de 10 (dez) dias, apresentar sua defesa.
- A defesa escrita é peça obrigatória do processo administrativo disciplinar. Caso o indiciado não a apresente, recomenda-se que a comissão promova nova intimação ou diligência no sentido de verificar se ela será apresentada. As diligências promovidas, tais como contato telefônico com o servidor ou defensor, intimação pessoal ou via postal, devem constar nos autos, mediante certidão, ciente ou aviso de recebimento.



- No caso de revelia, o presidente da comissão deve designar um servidor, preferencialmente bacharel em direito. Se houver mais de um indiciado e interesses conflitantes, deve-se designar defensores distintos.



• Julgamento

- Recebido o relatório da comissão, a autoridade que determinou a instauração do processo administrativo disciplinar o julgará no prazo de 60 (sessenta) dias

- O julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do processo.
- Se o processo não for julgado no prazo indicado, o acusado afastado preventivamente reassumirá as suas funções e aguardará, em exercício, o julgamento

- Caso não seja da alçada da autoridade instauradora a aplicação da sanção cabível, o processo será encaminhado à autoridade competente para julgamento.
- A autoridade julgadora formará sua convicção pela livre apreciação das provas, da defesa, do relatório e outros elementos contidos no processo, podendo solicitar parecer e outras diligências, se necessários.



- De acordo com o princípio do livre convencimento motivado, a autoridade julgadora pode divergir do relatório produzido pela comissão, caso o entenda contrário às provas produzidas. Neste caso, a autoridade pode, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.



• **Sanções disciplinares**

- Espera-se do servidor público a observância de certas regras de comportamento, a fim de que, dentro de um ambiente disciplinado, possa a atividade do órgão se desenvolver de modo coerente, harmonizado e eficiente, a ponto de merecer a credibilidade dos membros da comunidade a que serve.



- A desobediência a determinadas regras, além de gerar um ambiente de indisciplina interna, repercute negativamente na qualidade do serviço prestado.



- A sanção disciplinar, nesse contexto, é a consequência desfavorável imposta ao servidor público estatutário em razão da inobservância das regras, e consequentemente, do cometimento de ilícito administrativo.



REFERÊNCIAS

- ALVES, Léo da Silva. Curso: Meios Alternativos de Resolução de Incidentes Disciplinares, São Paulo, 2012
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. In: La profesionalización de la función pública en Iberoamérica. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.





GRATIDÃO!

