

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VILSON SATORU HACHIMOTO

O PAPEL DO RELATÓRIO CONCLUSIVO DAS COMISSÕES EM PROCESSO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

CURITIBA
2009

VILSON SATORU HACHIMOTO

O PAPEL DO RELATÓRIO CONCLUSIVO DAS COMISSÕES EM PROCESSO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Monografia apresentada ao Núcleo de Monografias, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito do Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Romeu Felipe Bacellar Filho

CURITIBA
2009

TERMO DE APROVAÇÃO

VILSON SATORU HACHIMOTO

O PAPEL DO RELATÓRIO CONCLUSIVO DAS COMISSÕES EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Romeu Felipe Bacellar Filho
Departamento

Membro da Banca
Departamento

Membro da Banca
Departamento

Curitiba, _____ de 2009.

RESUMO

A tripartição dos poderes, desenhada por Montesquieu no final do século XIX, aprimorada com a tese de independência e harmonia entre estes, adotada pela nossa Constituição Federal de 1988, traz como centro de preocupação a Administração Pública e o exercício de suas funções. O fornecimento de maiores garantias ao cidadão de que o Estado não exercerá seus poderes de forma a infringir os direitos e liberdades individuais é o que se almeja dentro de um Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, surge uma maior preocupação quanto ao fornecimento de garantias ao servidor público que comete um ato que infringe os princípios da Administração, bem como seus deveres como servidor.

Dentre as garantias constitucionais, encontra-se o princípio do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, que garantem ao servidor que este não sofrerá qualquer sanção sem passar por um processo administrativo disciplinar, em que lhe será oferecida oportunidade de manifestar-se, defender-se das acusações apresentadas, submetendo-se a uma sanção apenas em caso de comprovada a sua conduta ilegítima, no desenrolar do processo administrativo disciplinar.

Este processo será instruído por uma comissão, formada por servidores, que irão trabalhar ativamente na apuração dos fatos e, ao final, apresentarão um relatório à autoridade competente, que poderá modificar ou não esta decisão.

É sobre esta questão que se busca discutir no presente trabalho. Estaria a autoridade julgadora vinculada à conclusão a que chegou a comissão disciplinar? Ou todo o trabalho da comissão poderia ser relegado diante da decisão da autoridade em modificar a “sentença” aplicada ao servidor? Quais seriam as garantias oferecidas por este tipo de modificação?

Palavras-chave: Processo administrativo disciplinar. Garantias constitucionais. Comissões disciplinares. Relatório conclusivo. Vinculação à decisão da autoridade julgadora.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	05
2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO	09
2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICADOS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	10
2.1.1 Princípio da legalidade	11
2.1.2 Princípio do formalismo moderado	13
2.1.3 Princípio da publicidade	15
2.1.4 Princípio da moralidade.....	17
2.1.5 Princípio da motivação	18
2.1.6 Princípio da impessoalidade.....	19
2.1.7 Princípio da eficiência.....	20
2.1.8 Princípio da oficialidade.....	21
2.1.9 Princípio da ampla defesa e do contraditório	22
2.1.10 Princípio da prescribibilidade da pretensão punitiva.....	23
3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	25
3.1 SINDICÂNCIA	26
3.2 VERDADE SABIDA	29
3.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	29
4 COMISSÕES DISCIPLINARES	34
4.1 LEI 8.112/90 E AS COMISSÕES DISCIPLINARES	35
4.2 LEI ESTADUAL 6.174/70	37
4.3 LEI ESTADUAL 6.961/77	39
4.4 LEI ESTADUAL 8.115/85	41
4.5 JURISPRUDÊNCIA E AS COMISSÕES DISCIPLINARES	42
4.6 DOCTRINA E AS COMISSÕES DISCIPLINARES	45
5 CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Não é recente a preocupação despertada pelo Estado e pelo exercício de suas funções. Dentre as diversas teorias formuladas acerca de tal tema, destaca-se a de Montesquieu no final do século XIX, que afirmava serem três as funções estatais ou poderes: legislativo, executivo e judiciário¹.

Apesar das distintas posições e teorias como a de Kelsen² e a duplicidade das funções estatais, seguida por Bandeira de Mello³, a idéia de tripartição sempre prevaleceu na doutrina.

A Constituição Federal Brasileira de 1988⁴ adotou a tripartição, de forma a moderá-la e permitir um equilíbrio entre os poderes, através do sistema de freios e contrapesos, ou seja, a cada poder cabe funções específicas, porém não exclusivas, pois é possível, por exemplo, que a função legislativa seja também exercida pelo Executivo, sem que tal tarefa descaracterize o Poder Legislativo ou consista em um obstáculo ao exercício de sua função típica.

¹ “Uma das críticas enfrentadas pela teoria da tripartição encontrou força com Francis-Paul Bénéit, que afirmava que era preciso distinguir duas figuras estatais: o Estado-Nação e o Estado-coletividade. Para ele são reconhecíveis no Estado-Nação duas funções: a parlamentar, de criação do direito interno e a governamental, de direção da política externa e interna. No Estado-Coletividade também há que se distinguir dois grupos de funções: uma, a função administrativa e outra que compreende uma variedade de serviços sob regimes diferentes do da função administrativa, quais a função judiciária, a função de ensino, a função de defesa e possivelmente outras, notadamente uma função de pesquisa” BÉNÔIT, 1968 *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 30.

² Para ele eram duas as funções estatais: a de criar e de executar o Direito. KELSEN, Hans. **Teoria general del derecho y del Estado**. México: Imprenta Universitária, trad. Eduardo García Maynez, 1949. p. 268-269.

³ “A administrativa visa integrar a ordem jurídico-social, mediante duas atividades: a de legislar e a de executar, possuindo, portanto, um caráter político de programação e realização dos objetivos públicos. A jurisdicional tem por objeto o próprio Direito, possuindo, portanto, um caráter manifestamente jurídico.” MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. v. 1, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 49-58.

⁴ Art. 2º. “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

A harmonia entre os poderes, ao contrário, contribui em muito para uma atividade, neste caso, legislativa, ainda mais eficaz, de conformidade com o Estado Democrático de Direito, pois é possível um equilíbrio das funções exercidas pelo Estado, o que torna a atividade estatal de certa forma “monitorada” e cada vez mais distante do seu arbítrio, ideia inicial que motivou Montesquieu ao elaborar sua teoria.

Considerando o objetivo do presente trabalho, atenta-se para a função executiva do Estado. De que forma pode ser harmonizada a função administrativa com a legislativa e a judiciária? Restringe-se tal questão a apenas esta última função.

Assim, primeiramente, aliou-se à ideia de processo a de função jurisdicional apenas, devido ao predomínio da concepção privatista de processo, que perdurou até o século XIX. Porém, posteriormente, passou-se a questionar a utilização do processo no exercício da função administrativa⁵.

Em países como a França, adota-se um sistema de jurisdição dupla, em que, ao lado de uma jurisdição de Direito comum, há uma jurisdição especializada em matéria administrativa e a resolver conflitos dela derivados. Esta jurisdição possui o chamado contencioso administrativo, tendo como Corte Suprema o Conselho de Estado.

O sistema de jurisdição dupla apresenta como vantagem o fato de ter seus litígios solucionados por conhecedores do Direito Administrativo, diferentemente do que ocorre no sistema de jurisdição una, em que todas as matérias são resolvidas apenas pelo Poder Judiciário, o que nem sempre garante a especialização dos julgadores quanto à matéria posta em questão no processo.

O sistema de jurisdição una tem como principal exemplo a Inglaterra, tendo sido adotado por inúmeros países, dentre os quais se encontra o Brasil. Neste sistema, muitas vezes para garantir a efetividade das decisões em matéria

⁵ “Dentre os administrativistas a ideia de processo como exclusividade da função jurisdicional pode significar negação de uma processualidade administrativa; ou pode expressar preocupação terminológica, com o fim de evitar confusão entre o modo de atuar da Administração e o modo de atuar do Judiciário, reservando-se para o âmbito administrativo o vocábulo ‘procedimento’; ou, então traduz a inexistência de conscientização para um novo modo de atuação administrativa.” MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 13.

administrativa são criadas varas ou outras subdivisões⁶, porém, nunca de forma a caracterizar uma outra jurisdição ou aproximar-se daquela encontrada na França.

No Brasil, no período colonial ainda não havia muita preocupação quanto à possibilidade de instauração de uma jurisdição dupla, pois todos os poderes concentravam-se nas mãos do monarca.

Em 1841 foi criado um Conselho de Estado, como instituição puramente administrativa que chefiava o “contencioso administrativo”⁷. Na Constituição de 1891 a competência do contencioso foi transferida para a Justiça Federal.

A unidade de jurisdição foi mantida nas demais Constituições (de 1934, 1937, 1946 e a de 1967 em sua redação original). A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 instituiu em seu artigo 111: “a lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior.”

A Constituição Federal de 1988, conforme já mencionado, preservou a unidade jurisdicional, reforçou a ideia de regime jurídico constitucional-administrativo, fundado em princípios implícitos e explícitos.

Dentro deste sistema de unidade e em consonância com a harmonia entre os poderes, percebe-se que quanto mais democrático o Estado maior importância ganham as atividades processuais em geral, seja no âmbito judiciário ou administrativo.

Para o exercício de suas atividades, é necessário que o Estado se organize e mantenha em ordem os seus servidores públicos. Como refere Luz:

Compete ao Estado, *lato senso*, estabelecer estatutária, legal e normativamente (atos e regulamentos) as regras pelas quais ele, no uso legítimo da sua discricionariedade, deve imperar o verdadeiro conceito de

⁶ “Há, somente, e nem sempre, em primeiro grau de jurisdição, varas especializadas em matéria administrativa, sempre no âmbito do Poder Judiciário: tais litígios, em matéria administrativa, são passíveis de decisões, em segundo grau de jurisdição, por apelação, nos Tribunais dos Estados-membros, que se pronunciam, a nível regional, como última palavra em matéria administrativa.” GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Justiça Administrativa*. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1986, p. 120.

⁷ “o Brasil nunca conheceu, verdadeiramente, o instituto do contencioso administrativo, tal como conceituado pela Ciência do Direito e definido pelo Direito Administrativo Comparado. No máximo, tivemos no Brasil-Império um arremedo de justiça administrativa, alheia ao poder Judiciário, mas totalmente dependente da Administração ativa, na qual se inseria e a que se subordinava por texto legal, expresso e claro.” GUALAZZI, *op. cit.* p.140.

disciplina que impõe aos seus servidores civis e militares para neles provocar a justa e desejável atuação no exercício do cargo ou função que lhes compete⁸.

Portanto, se algo não ocorre dentro do previsto, torna-se necessário muitas vezes o Estado valer-se de seu *jus puniendi*, de forma a aplicar sanções adequadas à infração cometida.

O processo administrativo disciplinar⁹, meio através do qual tal função estatal é exercida, é o tema central do presente trabalho. Inicialmente, far-se-á uma análise sobre o processo administrativo disciplinar como um todo, para após analisar-se especificamente o papel e a importância das comissões de servidores formadas e aptas a apurar as infrações cometidas.

A importância a que se refere é quanto ao grau de influência que esta pode exercer sobre a decisão final da autoridade administrativa. Estaria esta vinculada sempre ao que a comissão conclui? Se não há esta vinculação, qual seria a importância do poder decisório da comissão? São questões como estas que se pretende responder ou quiçá, apenas colocá-las em discussão, dada a limitação de um trabalho monográfico.

⁸ LUZ, Egberto Maia. **Direito administrativo disciplinar** (Teoria e Prática). 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 69.

⁹ “O processo disciplinar, conduzindo-se, pois, sob a inspiração dos princípios constitucionais, dentro da opção pelo Estado Democrático de Direito, legitima o exercício do dever-poder. Assim conscientizados, legisladores, intérpretes e cidadãos-usuários, agentes públicos, Administração e Servidores, superam-se as dificuldades encontradas na legislação infraconstitucional visando à efetiva prática da garantia fundamental da ampla defesa, cuja omissão ou cerceamento fulmina o Processo Disciplinar com a declaração de nulidade, reconhecida de ofício administrativamente ou por sentença judicial.” ROZA, Cláudio. **Processo administrativo disciplinar e ampla defesa**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 170

2 O PROCESSO ADMINISTRATIVO

A Constituição Federal de 1988, conforme supramencionado reforçou e fundamentou a ideia de processo administrativo, além de estabelecer toda a carga principiológica que deve envolvê-lo.

O processo administrativo disciplinar reforça-se como uma garantia à estabilidade dos servidores públicos¹⁰, de forma que só a perderão por sentença judicial transitada em julgado (processo judicial), mediante processo administrativo ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho.

Ressalta-se sempre a ampla defesa, ou seja, o servidor só poderá, por exemplo, perder seu cargo após processo administrativo disciplinar em que lhe tenha sido dada a oportunidade de defender-se.

Assim explícita o art. 41, *in verbis*:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§1º O servidor público estável só perderá o cargo:
I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”.

O processo administrativo aparece como um direito e garantia fundamental, presente no art. 5º, inciso LV que garante: “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”.

¹⁰ Porém, segundo Bacellar: “não é a estabilidade que garante o direito ao processo administrativo disciplinar para perda de cargo, devido ao cometimento de ilícito administrativo. As garantias processuais são exigidas para perda de cargo em comissão, emprego ou função pública sempre que o servidor for acusado da prática de ilícito administrativo. Sim, porque, se de um lado, o processo é uma garantia individual dos ‘acusados em geral’ (art. 5º, inc. LV), de outro, constitui garantia objetiva da adequada responsabilização dos servidores públicos. Já foi dito que o Direito administrativo disciplinar é um direito a ser realizado através do procedimento ou do processo. Não há uma terceira opção. Por conseguinte, o processo administrativo disciplinar também será o instrumento formal obrigatório para apuração e aplicação de outras sanções que não importem perda de emprego, cargo ou função.” BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998 . p. 107-108.

Portanto, deve-se garantir aos cidadãos um processo administrativo justo, enquadrando-se neste rol de garantias constitucionais também o procedimento, sendo necessária uma série de atos organizados a fim de concretizar-se um Estado Democrático¹¹.

Previsto na Constituição Federal e nos estatutos dos servidores públicos, o processo administrativo encontrou em 1999 uma lei que disciplina de maneira geral no âmbito da Administração Federal direta e indireta, especificamente a Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999¹². Já o processo administrativo disciplinar é regulado pela Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, com aplicação subsidiária da Lei 9.784/99.

Dada a importância do processo administrativo disciplinar, parte-se agora para uma análise principiológica deste.

2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APLICADOS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

A Constituição Federal de 1988 apresenta alguns princípios gerais do Direito Administrativo, tanto de forma explícita, como implícita. Explícitamente estão presentes no art. 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Também a Lei 9.784/99, em seu artigo 2º arrola os seguintes princípios: legalidade; finalidade; motivação; razoabilidade; proporcionalidade; moralidade; ampla defesa; contraditório; segurança jurídica; interesse público e eficiência.

Far-se-á a seguir uma exposição breve de cada um destes princípios que regem a Administração Pública e que são aplicáveis ao processo administrativo disciplinar, tema central do presente trabalho.

¹¹ “Dada a previsibilidade de que se devem revestir as atitudes da Administração Pública, em função do princípio da legalidade, ciente o cidadão dos passos a serem por esta palmilhados, o procedimento revela-se a forma mais consentânea de atuação, visto que ao cidadão eventualmente afrontado em seus direitos resguarda-se o direito de reverter a afronta no exato momento em que ela ocorre.” BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 82.

¹² “A edição da lei representou um grande avanço para a sociedade, uma vez que reforçou e amparou a garantia fundamental ao processo administrativo.” BACELLAR FILHO, *op. cit.* p. 83.

2.1.1 Princípio da Legalidade

Previsto no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal, torna-se elemento fundamental ao Estado Democrático de Direito.¹³ O Direito Administrativo nasce com o Estado Democrático de Direito, sendo fruto da sua submissão à lei.

A legalidade, o atuar “dentro da lei” confere ao cidadão uma garantia de combate aos abusos e arbitrariedades por parte do Estado, pois, sabe-se que há esta limitação. Ao Estado é vedado agir contra ou *praeter legem*, mas apenas *secundum legem*, o que significa dizer que à Administração Pública, ao contrário do particular,¹⁴ é vedado fazer algo que não esteja autorizado por lei.

O respeito ao princípio da legalidade pode ser analisado sob dois enfoques: em uma acepção restrita, em que se analisa se os atos praticados pela Administração estão de acordo com a lei em sentido estrito, e, em uma acepção mais ampla, em que se analisa se aquele ato praticado está em conformidade com o direito como um todo, conforme descreve Bacellar^{*15}.

¹³ Comentando sobre o princípio, Celso Antonio Bandeira de Mello: “O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a idéia de soberania popular, de exaltação da cidadania.” MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 100.

¹⁴ Lembrando que ao particular é possível fazer tudo que a lei não proíba. Ou seja, não é necessária a autorização legal para a prática de seus atos.

¹⁵ “É claro que o princípio da legalidade assume aspectos diferenciados nos diversos países. Assim, na França, na Alemanha, na Itália, em Portugal e na Espanha há maior liberdade da Administração Pública, que se manifesta na possibilidade da edição de decretos ou regulamentos que se traduzem em verdadeiras delegações legislativas. Também é imperioso referir que esse princípio tem sido entendido em duas acepções distintas: (i) a legalidade em sentido estrito – conformidade da atuação da Administração com a lei; e (ii) a legalidade em sentido amplo, ou juridicidade, a expressar a conformidade da atuação do administrador público não só com a lei, mas também com o direito todo.” Cf. BACELLAR FILHO, 2006. p. 44.

A Constituição Federal de 1988, ao referir-se ao princípio da legalidade, referiu-se em seu sentido restrito, isto é, de respeito à lei. Esta conclusão deriva do fato de à Administração Pública serem atribuídos outros princípios além deste, o que demonstra que a legalidade não esgota todas as suas atribuições¹⁶.

Pode-se analisar ainda a legalidade com uma conotação de não contrariedade à lei ou de conformidade a ela. Percebe-se, portanto, que a simples menção constitucional ao princípio da legalidade revela diferentes possibilidades de interpretação.

Pode-se ainda discutir a aparente incongruência entre discricionariedade e legalidade. A discricionariedade é prerrogativa conferida ao administrador público para decidir determinados atos, conforme a conveniência e oportunidade, nunca, porém, desviados da finalidade de atendimento a um interesse público e o exercício desta discricionariedade ocorrerá nos limites fixados pela lei. Ou seja, a discricionariedade só será permitida porque a lei fixou esta possibilidade de agir ao administrador, caso contrário o ato seria ilegal.

Nesta esteira de pensamento se encontra o processo administrativo disciplinar¹⁷. Basta pensar no porquê de sua instauração. O processo administrativo disciplinar surge para que sejam apurados os atos praticados por servidores públicos no exercício de suas funções.

Como a estes é conferida a garantia de permanência em suas funções, a estabilidade, conforme artigo 41 da Constituição Federal, a perda de seu cargo só será possível em respeito a esta garantia constitucional, de haver uma sentença judicial transitada em julgado, um processo administrativo onde lhe tenha sido

¹⁶ “Se a Constituição coloca, ao lado do princípio da legalidade, o princípio da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, resta subjacente que a legalidade não esgota a regulação jurídica da Administração. De outra parte, adotar o conceito amplo permite a confusão entre 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).” Cf. BACELLAR FILHO, 1998. p. 160.

¹⁷ “o processo administrativo estende a legalidade e dá ensejo ao surgimento de uma ‘nova legalidade’, em especial nas relações entre cidadão e Administração, o que não significa opção neopositivista ou idéia de onipotência da lei, mas a adequada compreensão da atividade administrativa, com base na realização dos princípios constitucionais, sem renúncia a um grau de certezas e de garantias, ou seja, um padrão de coerência sistemática, segundo as linhas inerentes ao Estado de Direito.” Cf. MEDAUAR, 1993. p. 88.

assegurada a ampla defesa ou um procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada a ampla defesa.

2.1.2 Princípio do formalismo moderado

Não cabe à Administração Pública agir de maneira totalmente livre, a ponto de colocar-se em risco o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Assim sendo, o respeito aos requisitos formadores do ato administrativo é fundamental, quais sejam, competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

A competência é a legitimidade atribuída por lei para a prática de determinado ato. A finalidade é a do interesse comum, devendo sempre estar presente na Administração Pública. A forma é o respeito às formalidades legais para a emissão do ato. O motivo é a razão que levou a Administração a proceder de determinada forma. Em outras palavras, é a adequação da situação fática à norma legal. O objeto é na verdade o objetivo a ser alcançado com a prática do ato.

A formalidade é necessária em obediência ao princípio da legalidade e, também, como garantia de um agir estatal conforme o Estado Democrático de Direito. Porém, o formalismo moderado surge com a intenção de evitar que a aplicação rigorosa e pura da lei sirva como impedimento a uma melhor solução ao caso concreto¹⁸. Em outras palavras, evita-se que o apego exagerado às formas impeça que se atinja a eficácia pretendida no momento em que a Administração praticou o ato^{*19}.

¹⁸ Apega-se o formalismo moderado ao princípio de instrumentalidade das formas, válido a todo processo jurisdicional. Ou seja, é válido o ato, ainda que não obedecida a sua formalidade, em não havendo prejuízo, desde que tenha atingido a sua finalidade.

¹⁹“O formalismo moderado, como consequência da legalidade compreendida como aplicação responsável e não automática da lei formal, acentua a ligação entre meios e resultados que o instrumento processual objetiva resguardar. O formalismo moderado exclui, por lógica, a corrente afirmação da possibilidade do informalismo a favor do administrado. O informalismo é refutado não por ser a favor ou contra o administrado, mas por não fornecer critérios objetivos de decisão”. Cf. BACELLAR FILHO, 1998. p. 172-173.

O formalismo moderado visa a permitir que formalidades excessivas possam ser dispensadas, consideradas como tais em razão de a sua dispensa não acarretar prejuízos a terceiros, nem comprometa o interesse público²⁰.

A necessidade de um maior formalismo surge quando se trata de processos que envolvam interesses dos particulares, como processo de licitação e tributário. Nestes casos, há o confronto entre a informalidade por parte da Administração e o interesse particular que exige formas mais rigorosas a fim de evitar ofensa a seus interesses, afastando-se igualmente do arbítrio estatal²¹.

O desapego ao formalismo exacerbado também possui a vertente de possibilitar ao particular que pleiteia algo da Administração o faça, sem ser impedido ou constrangido a não requerer por exigência de uma formalidade exagerada.

Como esclarece Bandeira de Mello, tal princípio não pode ser considerado como de aplicação a todo e qualquer procedimento administrativo, pois nos procedimentos concorrenciais, por exemplo, um desapego ao formalismo excessivo seria o mesmo que infringir a garantia de igualdade entre os concorrentes²².

Faz-se necessário descrever, como forma de conclusão do conceito do princípio do formalismo moderado a análise feita por Medauar, *in verbis*:

Na verdade, o princípio do formalismo moderado consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e a ampla defesa; em segundo lugar, se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo²³.

²⁰ Cf. BACELLAR FILHO, 2006. p. 85.

²¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993. p. 348.

²² Cf. MELLO, 2009. p. 498.

²³ Cf. MEDAUAR, 1993. p. 122.

2.1.3 Princípio da publicidade

Previsto no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da publicidade apresenta-se como fundamental ao Estado Democrático de Direito, em que a Administração Pública apresenta-se da forma mais transparente possível aos cidadãos, que têm e podem ter conhecimento de todos os atos que pratica em prol do interesse coletivo.

O direito à informação encontra-se dentre os direitos e garantias fundamentais (art. 5º, inciso XXXIII²⁴), bem como, garante-se ao cidadão o direito de acesso às informações que constem de registros ou bancos de dados de entidades de âmbito público ou governamentais, assim como a sua retificação, conforme prevê o *habeas data* (art. 5º, inciso LXXII). Ou seja, uma vez negadas as informações ou estas se encontrem equivocadas, assegura-se ao particular esta ação judicial visando ao acesso a elas ou a sua correção.

A importância da publicidade foi crescendo no Brasil a partir da década de 70, em que se buscava cada vez mais um distanciamento de um Estado em que se limitava o acesso da população a informações e atos praticados pela Administração Pública em prol de um Estado cada vez mais democrático.

Explica Lafer a relação entre publicidade e democracia:

numa democracia a visibilidade e a publicidade do poder são ingredientes básicos, posto que permitem um importante mecanismo de controle *ex parte populi*, da conduta dos governantes...Numa democracia a publicidade é a regra básica do poder e o segredo, a exceção, o que significa que é extremamente limitado o espaço dos *arcana 'imperii'* ou seja, dos segredos de Estado²⁵.

²⁴ Art. 5º, XXXIII “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

²⁵ LAFER, Celso. **A ruptura totalitária e a reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 243-244.

Publicidade relaciona-se com a divulgação da atividade da Administração Pública. Para que o ato adquira eficácia e possa ser passível de controle por parte do cidadão é necessário que este seja público²⁶.

A publicidade no processo administrativo é mais ampla que a presente no processo judicial. Neste, ela geralmente está restrita às partes e seus defensores, enquanto no processo administrativo a publicidade atinge qualquer pessoa, desde que apresente algum interesse atingido por algum ato do processo ou que atue em defesa de interesse coletivo.

Em sentido contrário o art. 150 da Lei 8.112/90 assegura o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração. O seu parágrafo único diz: “as reuniões e as audiências das comissões terão caráter reservado”.

Afirma-se também, conforme ensina Bacellar Filho, que a publicidade contribui para o fortalecimento da relação entre Administração Pública e administrados, ensejando ademais a moralidade administrativa de forma a serem estes os princípios motivadores da disciplina²⁷.

Ao princípio da publicidade, deve-se ressaltar, contrapõe-se o princípio da intimidade. Ou seja, será assegurada a publicidade do ato, exceto nas ações em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, conforme estabelece o inciso XXXIII do artigo 5º da CF. Porém, como resalta o professor Bacellar Filho, no confronto entre intimidade e interesse público, este há de prevalecer²⁸.

²⁶ “O agir administrativo é, em regra, público: deve ser do conhecimento de todos. O princípio da publicidade orienta a atuação da Administração nesta direção. Em outras normas constitucionais, fica claro que a publicidade dos atos administrativos é a regra, com exceção dos casos em que outros interesses relevantes estejam protegidos pelo sistema jurídico.” Cf. BACELLAR FILHO, 1998. p. 185.

²⁷ Cf. BACELLAR FILHO, 2006. p. 46.

²⁸ *Id.*

2.1.4 Princípio da moralidade

O primeiro a mencionar este princípio foi Hauriou, que conceituou moralidade como “conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da administração²⁹”. Para ele, o conceito de moralidade administrativa estava relacionado a interesse público.

Presente no artigo 37 da Constituição Federal, a moralidade administrativa se refere a comportamentos a que se aspira dentro da disciplina interior da Administração Pública.

Também é garantido ao cidadão o direito de anular ato lesivo à moralidade administrativa, quando prevê a legitimidade para a ação popular, nos termos do artigo 5º, inciso LXXIII.

O princípio da moralidade não está inserido no princípio da legalidade. Discorda-se, como afirma o professor Bacellar Filho, da análise deste princípio como um desdobramento do princípio da legalidade, pois o descumprimento das leis desconformes à moralidade administrativa neste caso, implicaria ilegalidade, e não é o que ocorre³⁰, pois é possível haver uma lei imoral e formalmente legal³¹.

Bandeira de Mello relaciona a moralidade aos princípios da lealdade e da boa-fé. Afirma este autor que há violação à moralidade administrativa quando houver violação de uma norma social, que será considerada idônea a ponto de trazer em si mesma uma violação a um bem juridicamente violado³².

Dentre todas as doutrinas que buscam um conceito para a moralidade administrativa, é inegável a predominância da moralidade associada ao interesse público, distinta, portanto, da moralidade comum, trata-se de uma moralidade

²⁹ HAURIOU, *apud* BACELLAR FILHO, 1998. p. 178.

³⁰ Cf. BACELLAR FILHO, 2006. p.47.

³¹ “Quando sua execução é feita, por exemplo, com o intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa.” SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 668.

³² Cf. MELLO, 2009. p. 120.

jurídica. Um ato moral será aquele praticado com o objetivo de atendimento a um fim público.

Acerca de sua aplicação ao processo administrativo disciplinar, é necessário que as regras de conduta extraídas da Administração Pública tenham sempre como fim o interesse público. Como esclarece, para conclusão deste item, Medauar:

a atuação processualizada reduz as oportunidades de práticas imorais no exercício de poderes públicos: atividades parametradas, presença de sujeitos com direitos e ônus, obrigação de motivar etc. dificultam os desvirtuamentos próprios da imoralidade administrativa. Há um sentido moralizador na conflitualidade prevista e explícita, que substitui aquelas causais e ocultas que nascem de pressões subjetivas e corporativas e de atividades facultativas de sujeitos mais espertos ou hábeis. Havendo no entanto, práticas imorais em momentos do processo, torna-se mais fácil evidenciá-las³³.

2.1.5 Princípio da motivação

Através deste princípio fica a Administração obrigada a justificar seus atos, expor as razões de fato e de direito que a levaram a agir de determinada forma.

Em atos discricionários ou em que há necessidade de análise detalhada dos fatos e das relações jurídicas em causa, é necessário que tais atos sejam motivados, ou melhor, contenham a exposição fática e jurídica do porquê de sua procedência.

A motivação respeita o Estado Democrático de Direito, uma vez que torna mais transparente e razoável, aí já citando alguns dos princípios descritos, o agir estatal, o que corresponde a um agir de uma Administração Pública dentro desta forma de Estado, em que o cidadão tem plena ciência deste agir estatal.

A motivação dos atos processuais, conforme descreve Bacellar Filho, garante o cumprimento dos outros princípios constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência³⁴.

³³ Cf. MEDAUAR, 1993. p. 92.

³⁴ Cf. BACELLAR FILHO, 1998. p. 189.

Parcela da doutrina acredita que a motivação é sempre necessária, ressaltando a importância que esta adquire em se tratando de um Estado Democrático de Direito³⁵. Porém, no sistema brasileiro, a motivação só será exigida e obrigatória quando for prevista em lei.

Voltando-se ao processo administrativo disciplinar, percebe-se que a motivação se torna ainda mais necessária, afinal este processo atinge a esfera privada do servidor.

Conforme conclui o professor Bacellar Filho:

Fixadas as premissas de compreensão da motivação dos atos do processo administrativo disciplinar, tem-se que a) a motivação decorre do princípio da publicidade, do contraditório e da ampla defesa; b) está na base constitucional do Estado Democrático de Direito, comungando dos mesmos fundamentos orientadores da motivação dos atos jurisdicionais a expressar relevante aspecto da efetividade do processo administrativo; c) é corolário da boa administração (na Constituição italiana) e, entre nós, da legalidade, impessoalidade e moralidade da Administração no exercício da competência disciplinar. Por tudo isto, a falta ou defeito grave na motivação gera nulidade por vício de elemento essencial do ato.³⁶

2.1.6 Princípio da impessoalidade

Por impessoalidade, busca-se uma correspondência às garantias constitucionais de igualdade e isonomia, impedindo-se que a Administração Pública favoreça injustificadamente alguém através da prática de seus atos.

Reforça-se tal princípio ao ser estabelecidas regras de concurso público para o ingresso em cargo, função ou emprego público, conforme artigo 37, inciso II da Constituição. Também no inciso XXI deste artigo, quando exige licitação para a contratação com a Administração direta e indireta.

À Administração é vedado agir de forma pessoal, com interesses distintos ao bem comum e ao interesse da coletividade. A Administração deve gerir a *res*

³⁵ CHIESA, Clélio. O Princípio Implícito da Obrigatoriedade da Fundamentação Expressa dos Atos Administrativos. In: **Cadernos de direito constitucional e ciência política**. São Paulo, n. 8, p. 17, jul-set/1994.

³⁶ Cf. BACELLAR FILHO, 1998. p. 192.

publica. Seu agir deve ser passível de controle de forma objetiva e racional. Conforme descreve Bacellar Filho³⁷: “desta forma, acentua-se a funcionalidade do agir administrativo e concretiza-se o princípio da igualdade.”

A impessoalidade garante que os atos praticados pela Administração Pública através de seus funcionários o sejam sempre em nome do órgão em que atuam, e nunca para atender a objetivos pessoais. Conforme esclarece Medauar:

Com o princípio da impessoalidade, a Constituição visa a obstaculizar atuações geradas por antipatias, ‘trocós’, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em concursos públicos, licitações, processos disciplinares, exercício do poder de polícia. (...) Em situações que dizem respeito a interesses coletivos ou difusos, a impessoalidade significa a exigência de ponderação equilibrada de todos os interesses envolvidos, para evitar decisões movidas por preconceitos e radicalismos ideológicos ou pela busca de benesses de tipos diversos.³⁸

2.1.7 Princípio da eficiência

Inserido no *caput* do artigo 37 com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o princípio da eficiência já vinha anteriormente sendo apontado pela doutrina como um necessário modo de agir estatal, como um princípio a primar seus atos.

No processo administrativo disciplinar a eficiência surge como uma garantia de responsabilização do agente estatal que descumpriu normas constitucionais e legais. Surge este princípio como uma garantia de ordem objetiva.

A eficiência no processo administrativo disciplinar também está atrelada à ideia de celeridade e economia processuais, assim como a de proteção das situações de emergência.

Significa, em outras palavras, fazer mais com menos. Isto é, à Administração cabe prover os serviços públicos necessários à população, utilizando para isso o mínimo de recursos financeiros. O professor Bacellar Filho cita a licitação e o

³⁷ MEDAUAR; JUSTEN FILHO, *apud* BACELLAR FILHO, 1998. p. 177.

³⁸ Cf. MEDAUAR, 1993. p. 90.

concurso público como principais exemplos de garantia de eficiência na administração pública³⁹.

2.1.8 Princípio da oficialidade

O princípio da oficialidade estabelece no processo administrativo disciplinar, tanto o impulso a instaurá-lo, como a instrução do processo que ocorrerá por parte da Administração Pública.

Apesar da parcela da doutrina já haver afirmado que este princípio denota um aspecto inquisitorial do processo administrativo, esclarece Bacellar Filho que não está presente esta característica quando se garante no processo administrativo o contraditório e a ampla defesa⁴⁰.

Como esclarece Pietro:

O princípio da oficialidade autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público.

Portanto, a oficialidade está presente:

no poder de iniciativa para instaurar o processo;

na instrução do processo;

na revisão de suas decisões.

Em todas essas fases a Administração pode agir “*ex officio*”.⁴¹

Por fim, deve-se ressaltar que a oficialidade não pode de forma alguma retirar o direito de participação do litigante no processo, não poderá jamais

³⁹ “Ambos os certames destinam-se à seleção de agentes qualificados, do ponto de vista técnico, para o desempenho de atividades inerentes à Administração Pública. A licitação como mecanismo para seleção de particulares em colaboração com a Administração Pública (notadamente concessionários e permissionários de serviços públicos) e o concurso público, para seleção de servidores e empregados públicos, pessoas físicas que prestam serviços ao Estado com vínculo estatutário ou empregatício e mediante retribuição pecuniária paga pelos cofres públicos.” Cf. BACELLAR FILHO, 2006. p. 48.

⁴⁰ Cf. BACELLAR FILHO, 1998. p. 175.

⁴¹ Cf. PIETRO, 1993. p. 348.

prejudicar o contraditório e a ampla defesa. Todos estes princípios devem estar em harmonia para um correto agir da Administração Pública.

2.1.9 Princípio da ampla defesa e do contraditório

A ampla defesa é a garantia de que o servidor terá acesso a todas as informações sobre o desenrolar do processo administrativo disciplinar que o envolve e, desta forma também terá a oportunidade de manifestar-se no curso deste e, defender-se com todos os meios e argumentações que lhe sejam possíveis e permitidos⁴².

Inerente a este princípio está o da presunção de inocência⁴³, advindo do processo penal, mas totalmente aplicado ao processo administrativo, sendo assegurado ao servidor que este só será culpado por infração cometida após ter sido averiguado em um processo administrativo, onde lhe foram fornecidas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A anterioridade da defesa é outro aspecto do princípio da ampla defesa, ou seja, possibilita-se ao acusado a oportunidade de defender-se antes que seja condenado a determinada sanção, decorrente de processo administrativo.

A defesa pode ser compreendida como autodefesa, aquela em que o próprio servidor irá defender-se de cada ato dentro do processo e também como a defesa técnica, aquela auxiliada por advogado. No processo administrativo disciplinar, nos quais as sanções aplicadas são graves, torna-se necessário o auxílio de um advogado. Em sentido contrário o STF editou a Súmula Vinculante 5 que não há

⁴² “No curso do processo a garantia se concretiza pelo direito à informação, como acesso aos autos e a extração de cópias e, ao final, pelo conhecimento da fundamentação e motivação da decisão; e pelo direito à reação, como a apresentação de documentos, pela defesa e produção de provas prévias à decisão, esta sujeita à interposição de recursos. Em síntese, o direito à ampla defesa impõe à autoridade o dever de observância das normas processuais e de todos os princípios incidentes sobre o processo.” Cf. BACELLAR FILHO, 2006. p. 84.

⁴³ Presente no artigo 5º, inciso LVII: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.”

ofensa a Constituição a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar.

Há também, dentro do âmbito da ampla defesa, o direito à audiência, que garante ao servidor contato direto com comissão designada a investigar na sindicância, bem como com a autoridade julgadora, encarregada da decisão final.

O contraditório é a garantia da bilateralidade do processo, garantia de que ambas as partes terão as mesmas oportunidades de convencimento. Presente no artigo 5º, LV da Constituição Federal, assim como a ampla defesa, deriva do devido processo legal.

Conforme conclui Bacellar Filho:

Como 'garantia de meios e de resultados', o contraditório imprime ao processo um caráter bilateral (quanto à estrutura lógica), dialógico e democrático (quanto à perspectiva jurídico-política), equilibrado e efetivo. A oportunidade de influir no *iter* formativo da decisão administrativa não é qualquer oportunidade, mas uma real oportunidade⁴⁴.

2.1.10 Princípio da prescritibilidade da pretensão punitiva

A regra no Direito brasileiro é a prescritibilidade da pretensão punitiva, ou seja, existe um prazo para que sejam aplicadas sanções de qualquer ordem. A Constituição Federal ressalva as hipóteses de imprescritibilidade, em seu artigo 5º, incisos XLII e XLIV, bem como em seu artigo 37, §5º, em que afirma quanto às infrações administrativas, que seus prazos prescricionais serão estabelecidos por lei, ressalvadas as ações de ressarcimento.

Ou seja, a regra para as punições administrativas também é a da prescritibilidade das pretensões punitivas, exceto quando a sanção envolve ressarcimento ao erário.

⁴⁴ Cf. BACELLAR FILHO, 1998. p. 221.

A Lei 8.112/90, Estatuto dos Servidores Públicos Federais prevê prazo prescricional em seu artigo 142⁴⁵, assim como a Lei estadual 6.174/70, Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Paraná, em seu artigo 301⁴⁶.

Quanto à contagem do prazo prescricional, a Lei 8.112/90 prevê que esta se dará a partir da data em que o fato tornou-se conhecido, conforme artigo 142, §1º, diferentemente do estabelecido pela Lei 9.873/99, que estabelece sua contagem da data da prática do ato, ou no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Conforme esclarece Bacellar Filho, considerando o fato de que nem sempre a Administração Pública tem ciência prontamente dos atos infracionais praticados, o mais correto é considerar o prazo prescricional, conforme o previsto pela Lei 8.112/90.

Quanto ao prazo prescricional, interessante também mencionar a divergência entre as leis, estabelecendo a Lei 9.873/99 o prazo prescricional de 5 anos para apurar a infração, já a Lei 8.112/90, em seu artigo 1º, §1º, prevê:

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

De todo o exposto, ressalta-se a aplicação de princípios derivados do direito penal no processo administrativo. Já se falou na presunção de inocência, agora se menciona a retroatividade da lei mais benéfica, também aplicável ao processo administrativo. Nesta última controvérsia, diante da omissão da Lei 8.112/90, aplica-se a Lei 9.873/99, por ser mais benéfica ao servidor.

⁴⁵ “Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

- I – em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;
- II – em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;
- III – em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

⁴⁶ “Art. 301. Prescreverá:

- I – em dois anos, a falta sujeita às penas de repreensão ou suspensão;
 - II – em quatro anos, a falta sujeita: à pena de demissão ou destituição de função; à cassação de aposentadoria ou disponibilidade;
 - III – vetado.
- Parágrafo único. A falta também prevista na lei penal como crime, prescreve juntamente com este.”

3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O processo administrativo disciplinar tem sido visto pela doutrina como uma forma de apuração das infrações cometidas pelos servidores públicos no exercício de suas atribuições.

Ocorrendo qualquer irregularidade no serviço público, a autoridade administrativa está obrigada por lei a promover a sua apuração imediata. O fato, portanto, poderá consistir em uma infração administrativa, cível e/ou penal.

Desta forma, em havendo a caracterização da infração em mais de uma esfera, embora cada uma delas seja independente, as sanções são cumulativas. Afinal, como refere o professor Bacellar Filho, havendo, por exemplo, uma sentença absolutória na esfera penal que negue a existência do fato ou da autoria, esta irá preponderar sobre as demais esferas⁴⁷.

A Administração Pública, dotada de determinadas prerrogativas, exerce algumas competências, também chamadas de poderes, quais sejam, o normativo, hierárquico, poder de polícia e disciplinar.

Volta-se o presente ao estudo do poder disciplinar. Disciplina é um atributo necessário, como anteriormente mencionado, ao Estado Democrático de Direito, assim como a hierarquia. Esta necessidade deriva da garantia que deve ser conferida ao cidadão de que não haverá qualquer embaraço no exercício das funções da Administração Pública, de forma a comprometer a credibilidade estatal. Em outras palavras, é a garantia de um agir estatal coerente e responsável.

Para analisar o processo administrativo como um todo, far-se-á inicialmente um estudo acerca de sua instauração de uma maneira geral, para após se analisar especificamente a formação e atividade das comissões disciplinares, no âmbito legal, doutrinário e jurisprudencial, objeto do presente trabalho.

Assim, primeiramente tratar-se-á da sindicância, uma breve explanação sobre a verdade sabida, para após abordar as fases do processo administrativo, em conformidade com o disposto na Lei 8.112/90, que regulamenta os servidores públicos na esfera federal.

⁴⁷ Cf. BACELLAR FILHO, 2006. p. 78.

3.1 SINDICÂNCIA⁴⁸

Conforme já mencionado, há algumas semelhanças entre o processo administrativo e o processo penal. Dentre estas semelhanças, ressalta-se a inegável comparação entre sindicância e inquérito policial no âmbito penal.

Assim como o inquérito, a sindicância apresenta-se como um procedimento administrativo instaurado visando à apuração de um fato considerado irregular praticado por servidor ou demais pessoas que possuem um vínculo especial com o Poder Público.

Busca-se averiguar se tal fato irregular realmente ocorreu, apurar sua autoria, para que através de um processo administrativo disciplinar, onde sejam respeitadas as garantias processuais do servidor público, como o direito ao contraditório e à ampla defesa, sejam aplicadas as devidas sanções.

Procedimento ou processo? Questão que suscita dúvidas na doutrina, considerando-se em sua maioria questão apenas de ordem terminológica, pois a sindicância deve-se sim, garantir ao acusado o contraditório e a ampla defesa.

Neste sentido, tem-se o seguinte julgado:

Do sistema da Lei 8.112/90 resulta que, sendo a apuração de irregularidade no serviço público feita mediante sindicância ou processo administrativo, assegurada ao acusado ampla defesa (art. 143), um desses dois procedimentos terá de ser adotado para essa apuração, o que implica dizer que o processo administrativo não pressupõe necessariamente a existência de uma sindicância, mas, se o instaurado for a sindicância, é preciso distinguir: se dela resultar a instauração do processo disciplinar, é ela mero procedimento preparatório deste, e neste é que será imprescindível se dê a ampla defesa do servidor; se porém, da sindicância decorrer a possibilidade de aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 dias, essa aplicação só poderá ser feita se for assegurado ao servidor, neste procedimento, sua ampla defesa⁴⁹.

⁴⁸ “o meio sumário de que se utiliza a Administração do Brasil para, sigilosa ou publicamente, com indiciados ou não, proceder à apuração de ocorrências anômalas no serviço público, as quais, confirmadas, fornecerão elementos concretos para a imediata abertura de processo administrativo contra o funcionário público responsável.” CRETELLA JUNIOR, *apud* PIETRO, 1993. p. 353.

⁴⁹ ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. ROMS 22.789. Relator: Moreira Alves, Rio de Janeiro, 04 maio de 199.

Dentro da sindicância podem ser identificadas três fases: instauração, instrução e relatório. São formadas comissões que passarão a atuar na sindicância.

As comissões são formadas ou ao menos deveriam ser de tal forma em virtude de previsão legal, de maneira permanente. Esta característica contribui para servir como garantia de que a escolha dos servidores que irão dela participar será anterior ao fato, será anterior à instauração da sindicância, o que garante a imparcialidade de suas decisões, que são de extrema importância, conforme mais adiante far-se-á um debate⁵⁰.

Após ser instaurada, colhidas as provas e demais circunstâncias que possam instruir o procedimento, a comissão deverá elaborar um relatório contendo sua conclusão acerca do fato.

Normalmente, desta conclusão, ou melhor, este relatório conterà, em não havendo elementos suficientes ou não comprovada a autoria, uma proposta de arquivamento da sindicância. Porém, se da sindicância ficar comprovada a existência da infração, a suspeita de autoria, haverá obrigatoriamente um pedido de instauração de um processo administrativo disciplinar, em respeito ao art. 5º, LV da Constituição Federal.

A Lei 8.112/90, em seu artigo 145, estabelece as possíveis consequências da sindicância:

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.

A possibilidade de serem aplicadas sanções de advertência e de suspensão de até 30 dias, embora consideradas de menor gravidade que aquelas aplicadas após processo administrativo disciplinar, leva a doutrina a questionar acerca da natureza da sindicância. Parcela desta entende que a aplicação de sanções, quaisquer que sejam as suas modalidades, não será possível com a supressão das garantias constitucionais do art. 5º, LV.

⁵⁰ “Até em homenagem ao princípio do juiz natural, a comissão deve ser permanente, para evitar que o administrador, ao seu talante, selecione os membros integrantes com o intuito preconcebido de absolver ou punir. Com esta cautela impede-se que o administrador público exerça perseguições ou seja leviano na consecução do processo.” Cf. BACELLAR FILHO, 2006. p. 97.

Conforme esclarece Bacellar Filho:

Na verdade, a lei estatutária, por assim dispor, incorre em grave equívoco, pois a aplicação de penas só pode decorrer de processo administrativo. De todo modo, comuta-se a erronia por meio de uma interpretação conforme à Constituição⁵¹.

A interpretação conforme a Constituição pode ser entendida como uma forma de controle difuso da constitucionalidade, em que se prima pela aplicação de uma norma infralegal sempre em conformidade com o previsto na norma constitucional.

Portanto, ao se fazer uma análise do disposto nos incisos LV e LVII do artigo 5º da Constituição Federal, percebe-se quanto a este último, uma nova analogia com o processo penal, em que não se pode decretar que alguém é culpado por algum ato sem que o seja após uma sentença transitada em julgado.

Como aplicar tal dispositivo ao processo administrativo? Deve-se pensar no risco que se corre ao considerar alguém culpado de uma infração, como já mencionado, uma infração provocada no âmbito da Administração Pública pode ensejar ilícitos de natureza também cível e penal, sem que tal consideração derive de uma profunda análise dos fatos, com uma completa instrução, bem como com a oportunidade de manifestação do acusado. Pois bem, de que maneira seriam oferecidas todas estas garantias ao servidor? Através de um processo administrativo.

Conforme já exposto, na sindicância não há partes, não há contraditório e ampla defesa, em resumo, não há processo. Portanto, a par da controvérsia doutrinária acerca da natureza jurídica da sindicância, predomina, embora tenha a Lei 8.112/90 escorregado ao estabelecer algumas sanções dela derivadas, a ideia de sindicância como procedimento administrativo.

⁵¹ Cf. BACELLAR FILHO, 2006. p. 97-98.

3.2 VERDADE SABIDA

Por verdade sabida entende-se a possibilidade de aplicação de sanções diretamente pela autoridade, a partir dos elementos que comprovam a falta cometida e a sua autoria. Este instituto era mais expressamente aplicado aos servidores públicos do Estado de São Paulo, conforme previsão na Lei 10.261/68, em seu artigo 251 e seguintes.

Porém, com o advento da Constituição Federal de 1988 e a previsão do art. 5º, LV, filia-se a doutrina majoritária acerca da sua inconstitucionalidade, pois tal dispositivo garante aos litigantes em processo judicial ou administrativo e acusados em geral, o contraditório e ampla defesa e recursos a ela inerentes.

Com a garantia do devido processo legal não se pode aplicar a verdade sabida, devido a existência de um fato confessado ou de provas manifestamente evidentes, aplicar-se sanção diretamente ao servidor. Se a autoria é conhecida, se os fatos restam praticamente evidentes, o que se pode é apenas utilizar-se destes fatos para eliminar a sindicância⁵².

Portanto, a aplicação da verdade sabida ou a aplicação de sanção direta ao servidor sem averiguação de um processo administrativo disciplinar é inconstitucional.

3.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Conforme já exposto, torna-se clara a obrigatoriedade do processo administrativo disciplinar em determinadas situações. Tem-se esta obrigatoriedade expressa no artigo 41 da Constituição Federal, em se tratando de servidores

⁵² “Importante ressaltar que a CF de 1988 eliminou o instituto da ‘verdade sabida’, de modo que nenhuma pena pode ser aplicada diretamente, sendo sempre imprescindível o devido processo administrativo disciplinar. A verdade sabida, ocorrente quando o fato é confessado, documentalmente provado ou manifestamente evidente, somente pode ser aproveitada como fator de eliminação da prévia sindicância. Nada mais.” CF. BACELLAR FILHO, 2006. p. 101.

públicos estáveis, assim como o artigo 146 da Lei 8.112/90⁵³ e o art. 100 do Decreto-Lei 200/67⁵⁴.

Deve-se ressaltar inicialmente que quando se fala em autoridade administrativa dentro de um processo administrativo disciplinar, pode-se estar fazendo referência a vários momentos dentro do processo.

Assim, há a autoridade que, ao ter ciência da irregularidade, irá instaurar o processo, conforme estabelece, por exemplo, o artigo 143 da Lei 8.112/90: Art. 143. “A autoridade que tiver ciência da irregularidade no serviço público é obrigada a promover sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”.

Uma autoridade administrativa irá também recepcionar o relatório elaborado pela comissão disciplinar e decidirá acerca da aplicação da penalidade, esta autoridade também será denominada de autoridade julgadora.

Após decidir pela aplicação da penalidade, em determinadas situações será necessária uma outra autoridade para aplicá-la, exemplificadamente, a pena de demissão de servidor público federal, que será aplicada por chefe do Poder Executivo Federal.

Inicia-se através de ato administrativo da autoridade competente, que determina a sua instauração e também a sua autuação. Assim que tal procedimento ocorre, o processo, que conterà o nome dos servidores, a descrição das infrações e uma sucinta descrição dos fatos, acompanhados de seus fundamentos legais, é encaminhado à comissão disciplinar.

As comissões disciplinares são formadas por servidores públicos estáveis, o que garante a imparcialidade do processo, conforme esclarece Pietro⁵⁵, o que não seria possível caso estes fossem não interinos ou exoneráveis *ad nutum*.

⁵³ “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.”

⁵⁴ “Art. 100. Instaurar-se-á processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desídia no cumprimento de seus deveres.”

⁵⁵ Cf. PIETRO, 1993. p. 351.

A instrução do processo será regida pelos princípios da oficialidade e do contraditório. Pelo primeiro a Comissão toma a iniciativa em matéria de colheita de provas, podendo requerer ou praticar atos que entender cabíveis à demonstração dos fatos no processo.

O segundo princípio corresponde ao fato de a comissão deixar que o indiciado se defenda e participe de cada fase do processo, sem que este seja surpreendido com alguma alegação ou prova apresentada, garantindo-lhe o contraditório.

A Lei 8.112/90 prevê como fases do processo administrativo disciplinar: a instauração com a publicação do ato que constituir a comissão, inquérito administrativo com instrução, defesa e relatório, e por fim, o julgamento, conforme estabelece em seu artigo 151.

No inquérito administrativo a comissão determinará a produção de todas as provas que forem necessárias a um melhor esclarecimento dos fatos. As testemunhas serão intimadas a depor, sucederá o interrogatório do acusado.

Após tipificada a infração, o servidor será indiciado, com a especificação dos fatos e as provas respectivas. De conformidade com o artigo 161, §1º, o indiciado será citado por mandado, expedido pelo presidente da comissão.

Concluída a instrução, assegura-se o direito de vista ao indiciado e este será notificado para apresentar a sua defesa. Na falta de defesa deste, a autoridade instauradora será chamada e deverá indicar um servidor para fazê-la.

Terminada a defesa⁵⁶, a comissão deverá apresentar um relatório. Neste relatório haverá um resumo de toda a instrução processual, juntamente com a

⁵⁶ “Da exigência do contraditório, na fase constitutiva do processo administrativo disciplinar, decorrem três principais conseqüências: 1) a motivação suficiente do ato de instauração do processo administrativo disciplinar (‘processo disciplinar’, ‘sindicância’ para aplicação de penalidade leve, ‘procedimento de avaliação periódica de desempenho’, processo para exoneração de servidor em estágio probatório por motivo de reprovação na ‘avaliação especial de desempenho’ e o processo para exoneração de servidor estável por excesso de quadros), 2) a citação do servidor acusado ou litigante imediatamente posterior ao ato de instauração, porque todos os atos processuais devem ser postos em movimento através do diálogo, 3) o ato de citação deve não somente chamá-lo a juízo, mas também informá-lo dos fatos a ele imputados, a devida fundamentação e sanção cabível, delimitando tempo oportuno para que, antes da instrução, possa manifestar-se sobre os elementos que compõem a pretensão da Administração (que enseje acusação ou litígio), participando na delimitação do objeto da prova.” Cf. BACELLAR FILHO, 1998. p. 223-224.

conclusão acerca do fato. Para Pietro esta conclusão é peça apenas opinativa e não obriga a autoridade julgadora a seguir o nela contido⁵⁷.

Terminada a defesa, a comissão apresenta o seu *relatório*, no qual deve concluir com proposta de absolvição ou de aplicação de determinada penalidade, indicando as provas em que baseia a sua conclusão. O relatório é peça apenas opinativa, não obrigando a autoridade julgadora, que poderá, analisando os autos, apresentar conclusão diversa⁵⁸.

Nos termos do artigo 47 da Lei 9.784/99:

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.

O relatório é a última fase do inquérito administrativo, nos termos da Lei 8.112/90, é peça importantíssima para o processo administrativo disciplinar, pois a autoridade julgadora somente poderá dele discordar se houver conclusão manifestamente contrária às provas anexadas ao processo.

Por exercer este papel de peça chave do processo administrativo disciplinar, o relatório necessita ser fundamentado, como esclarece Bacellar Filho:

O relatório constitui as alegações finais do órgão instrutor e acusador (Comissão de Inquérito) e justamente pelo seu alto grau de vinculação à fase decisória, segue rígidas exigências legais de motivação (art. 165 da Lei 8.112/90). O contraditório exige que as alegações finais do Estado-acusador sejam devidamente motivadas, a fim de possibilitar a resposta da defesa.⁵⁹

⁵⁷ Cf. BACELLAR FILHO, 2006. p. 95

⁵⁸ “Reunidos todos os elementos necessários para a decisão final, o órgão de instrução, no caso em que não lhe seja atribuída competência para emitir a decisão final, deverá elaborar um relatório do desenvolvimento do feito, contendo uma proposta de decisão justificada, conforme dispõe o art. 47 da Lei 9.784/99. A proposta tem efeito opinativo e não vinculante”. Cf. PIETRO, 1993. p. 352.

⁵⁹ Cf. BACELLAR FILHO, 1998. p. 256.

A decisão apresentada pela comissão será analisada pela autoridade competente, para que o auxilie ou determine⁶⁰ a sua decisão⁶¹. Esta também deverá ser fundamentada, contendo relatório e parte dispositiva, que encerrará a decisão em sentido estrito.

⁶⁰ Esta questão sobre o poder vinculatório ou não da decisão da comissão disciplinar será mais amplamente debatida no capítulo seguinte.

⁶¹ Ressalte-se que a Lei 8.112/90 estabelece que o julgamento pela autoridade acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos, em seu artigo 168. Portanto, para esta lei a decisão da comissão irá vincular a decisão da autoridade, exceto neste caso, mas no geral terá esta característica de vinculação.

4 COMISSÕES DISCIPLINARES

Conforme acima exposto, o processo administrativo disciplinar é de extrema e inegável importância para a apuração de faltas cometidas pelos servidores da Administração Pública quando em exercício de suas funções ou que estejam relacionadas com o cargo em que está investido.

Como esclarece Costa:

Somente o julgamento imparcial por um órgão colegiado independente poderá garantir o exercício de uma repressão disciplinar legítima, reta, democrática e condicionadora da normalidade das atividades funcionais dos organismos da nossa pública administração⁶².

Dentro desta esfera, assume posição central o papel desempenhado pelos servidores nomeados a participar das comissões disciplinares. Estes possuem a função de, ao serem notificados acerca de uma irregularidade, conduzir a instrução do processo, trabalhar ativamente na produção de provas, devendo ao final ser elaborada uma conclusão que disponha sobre a inocência ou condenação do indiciado.

Para que, considerando a limitação de um trabalho monográfico, tenha-se uma conclusão apropriada sobre o poder vinculatório desta decisão emitida pela comissão sobre a autoridade que julgará o processo, serão analisadas algumas leis de grande importância sobre o tema, bem como algumas decisões relevantes no âmbito dos tribunais superiores, e ao fim, opinião da mais renomada doutrina.

Busca-se desta forma, uma breve discussão acerca do papel assumido pelas comissões disciplinares e de sua importância perante a conclusão de um processo administrativo disciplinar.

⁶² COSTA, José Armando da. **Controle judicial do ato disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 245.

4.1 LEI 8.112/90 E AS COMISSÕES DISCIPLINARES

O processo administrativo disciplinar, nos termos da Lei 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, será conduzido por uma comissão, formada por três servidores estáveis, que serão designados pela autoridade competente.

Esta autoridade também deverá indicar um deles como presidente, que nos termos do artigo 139, “deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.” O presidente irá indicar um servidor para a função de secretário.

É importante ressaltar que, embora haja dentro da comissão um presidente, um secretário e uma suposta hierarquia, tal fato não se confirma, isto é, não há qualquer grau de hierarquia entre os membros da comissão. Garante-se que a decisão seja tomada de forma colegiada, a fim de que todos participem e esforcem-se em busca da apuração dos fatos e da aplicação ou, não da penalidade ao servidor indiciado.

Para poder participar da comissão, exige-se do servidor conduta ilibada, idoneidade moral, de preferência experiência em outros processos administrativos, sendo imprescindível igualmente que não haja qualquer situação que o torne suspeito ou impedido, como estabelece o §2º do art. 149: “Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau.”

Não há na Lei 8.112/90, ocorrendo o mesmo com a Lei 9.784/99, que será analisada adiante, qualquer previsão acerca da competência das comissões disciplinares, o máximo que se prevê naquela é a competência atribuída ao seu presidente.

Dentre as funções do presidente, encontra-se a de designar o secretário (conforme §1º do art. 149 da Lei 8.112/90), verificar se ocorre alguma das condições de impedimento ou suspeição dos membros da comissão (§2º deste mesmo artigo), determinar a lavratura de início dos trabalhos, bem como qualquer alteração que ocorrer durante o processo, devendo estas também estar registradas em ata (§2º do art. 152).

O presidente poderá também denegar os pedidos que considerar impertinentes ou desnecessários à condução do processo (§1º do art. 156), poderá intimar as testemunhas que forem arroladas e as que considerar convenientes no curso do processo (art. 157), deverá expedir mandado de citação para que o indiciado apresente defesa (§1º do art. 161), dentre outras competências implícitas.

Conforme exposto no capítulo anterior, ao se encerrar a instrução, a comissão deverá apresentar relatório contendo a sua conclusão acerca dos fatos. Esta conclusão deverá ser pela inocência ou pela responsabilidade do servidor. Este relatório será encaminhado à autoridade que determinou a instauração do processo, para que julgue no prazo de vinte dias do seu recebimento.

Se a comissão reconhecer a inocência do servidor indiciado, a autoridade determinará o arquivamento do processo, exceto se esta conclusão da comissão for manifestamente contrária à prova dos autos⁶³. Ou seja, sendo a inocência descaracterizada pelas provas colhidas e juntadas ao processo, a autoridade julgadora não só poderá, como deverá manifestar decisão contrária ao arquivamento, no sentido de dar continuidade ao processo.

Portanto, a regra parece ser, em conformidade com a Lei 8.112/90, da vinculação da decisão das comissões perante a autoridade julgadora, o que se confirma também pela redação do artigo 168 e seu parágrafo único, *in verbis*:

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.

Não sendo a conclusão da comissão contrária às provas dos autos, não poderá a autoridade julgadora, de livre arbítrio, modificar a decisão do processo administrativo disciplinar, cuja instrução foi cuidadosamente conduzida. Não haverá essa possibilidade de alteração, em nome das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, igualmente a garantia aos administrados que terão

⁶³ Empresta-se esta expressão, mais uma vez empresta-se algo do Direito Penal, conforme artigo 593, inciso III, alínea d do Código de Processo Penal, em que são previstas as situações em que será cabível a apelação das decisões do júri em que a decisão dos jurados for manifestamente contrária à prova dos autos. Analogamente ao processo administrativo disciplinar, atribui-se a competência para reforma de uma decisão apenas em caso de discordância “gritante” com todo o conjunto probatório juntado aos autos.

sempre atitudes razoáveis por parte da Administração Pública, sem que seus atos sejam motivados por atitudes arbitrárias.

4.2 LEI ESTADUAL 6.174/70

A Lei 6.174 de 16 de novembro de 1970 estabelece o regime jurídico dos funcionários civis do Poder Executivo do Estado do Paraná. Deve-se ressaltar, de início, que, assim como na Lei 8.112/90, a aplicação das penalidades de advertência, repreensão ou suspensão até 30 dias e multa, ocorrerão após realização de sindicância.

Acerca da polêmica quanto à exigência ou não do contraditório nesta fase, esclarece a seguinte decisão:

Incabível a alegação de que o Estatuto dos Funcionários Civis do Estado prevê uma fase inicial instrutória e que, somente após a citação, estabelecer-se-á o contraditório e a ampla defesa quando inexistirem acusados ou litigantes, ressalvada a hipótese de haver os elementos necessários ao indiciamento do servidor no curso do processo administrativo, a partir de então aplicar-se-á também em relação a ele, as garantias constitucionais referidas. Havendo no relatório da Sindicância elementos suficientes à regular expedição do ato instaurador do processo, impunha-se a aplicação daquelas garantias ab initio⁶⁴.

Acerca do processo administrativo possuir disposição semelhante à Lei 8.112/90 quanto à condução do processo, que será realizada por uma comissão designada pela autoridade que determinou a instauração do processo.

Esta comissão também será formada por três servidores efetivos. A autoridade indicará seu presidente e secretário, também dentre os funcionários efetivos.

A apuração da irregularidade poderá ocorrer de várias formas, porém cuida-se aqui de uma suposta aplicação da verdade sabida, prevista nesta lei estadual, porém, deve-se ressaltar, como esclarece Roza:

⁶⁴ ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Justiça. MS. 1997/89117. Relator. Desembargador Clotário Portugal Neto, Curitiba, 19 setembro de 1998.

A apuração da irregularidade pode se dar de diversas maneiras, entre as quais uma modalidade de verdade sabida, condicionada à confissão da falta, prova documental ou evidência manifesta (art. 306, parágrafo único, I), para penalidades como de advertência, repreensão, suspensão até 30 dias e multa. Tal procedimento se dá de modo sumário, o que não é recepcionado pela Constituição Federal, tanto pelo tipo de Estado escolhido como sendo Democrático de Direito (CF, art. 1º), quanto pelos direitos explicitados no artigo 5º, principalmente nos incisos LIV e LV⁶⁵.

Após designados os membros da comissão, o processo deverá ser iniciado em três dias e concluído no prazo de noventa dias a contar da publicação do ato de designação no órgão oficial.

A importância da comissão na condução do processo, bem como em toda a sua instrução é expressa no artigo 317, parágrafo único, *in verbis*:

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.

Após lavrado o termo de indicição, o indiciado será citado para apresentação de defesa, no prazo de dez dias. Apresentada a defesa, a comissão irá elaborar um relatório, onde constará a sua conclusão acerca da inocência ou condenação do indiciado e o remeterá ao Secretário de Estado ou ao diretor autônomo.

Em seu artigo 322, parágrafo primeiro, este estatuto exclui a obrigação ou vinculação da decisão proferida pela comissão sobre a autoridade julgadora, nos seguintes termos:

Art. 322. (...)
§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.

Percebe-se que o relatório elaborado pela comissão, que tanta importância adquire no âmbito federal (Lei 8.112/90), no âmbito estadual perde sua força, ao

⁶⁵ Cf. ROZA, 2008. p. 146.

servir apenas de mera sugestão à autoridade administrativa na tomada de sua decisão final.

A não vinculação da decisão da comissão à decisão da autoridade julgadora revela de certa forma a inutilidade de todo o trabalho realizado por tais servidores, o que vem sendo criticado, sobretudo na jurisprudência.

A comissão disciplinar é a garantia de um devido processo legal, cercado de garantias constitucionais, em que a sua conclusão não será nada além do resultado da instrução do processo, detalhada, cuidadosa, exercida mediante o contraditório e proporcionando a ampla defesa ao acusado.

Portanto, permitir a não vinculação da decisão elaborada pela comissão à decisão proferida pela autoridade julgadora é o mesmo que lhe conceder um poder arbitrário de decidir acerca do futuro de um servidor, mesmo que tal decisão seja contrária às provas dos autos, mesmo que tal decisão vá de encontro à conclusão de todo um processo administrativo disciplinar, o que parece, no mínimo um absurdo dentro de um Estado Democrático de Direito.

4.3 LEI ESTADUAL 6.961/77

A lei 6.961 de 28 de novembro de 1977 cria o Conselho de Disciplina da Polícia Militar do Estado do Paraná, dentre outras providências. Estabelece as competências deste conselho, dentre as quais se destaca a de julgar aspirantes a oficiais da polícia militar e demais praças da Polícia Militar do Estado do Paraná para permanecerem na ativa ou na inatividade se já nela se encontrarem.

O Conselho de Disciplina será formado por três oficiais da corporação. O membro mais antigo será o presidente, o segundo mais antigo exercerá as funções de interrogante e relator e o mais moderno a de escrivão.

Dentre os requisitos que devem apresentar os membros do conselho, encontram-se também algumas vedações, como as do §2º do artigo 6º:

Art.6º (...)

§2º. Não podem fazer parte do Conselho de Disciplina:

a) o oficial que formulou a acusação;

- b) os oficiais que tenham entre si, com o acusador ou com o acusado, parentesco consanguíneo ou afim, na linha reta ou até quarto grau de consangüinidade colateral ou de natureza civil; e
- c) os oficiais que tenham interesse na decisão.

O Conselho de Disciplina comandará toda a instrução do processo e terá trinta dias a contar da data de sua designação para concluir seus trabalhos. No relatório que será apresentado pelo Conselho deverá constar a conclusão acerca da inocência ou condenação do policial, além de uma descrição de todo o processo e de todas as provas nele colhidas.

Após, este relatório será enviado ao Comandante-Geral da Corporação, que, conforme estabelece a Lei em seu artigo 14:

Art. 14. Recebidos os autos do processo do Conselho de Disciplina, o Comandante-Geral, justificando os motivos da decisão, determinará:
I – o arquivamento do processo, se não julga o policial-militar culpado ou incapaz de permanecer na ativa ou na inatividade;
II – aplicação da pena disciplinar, se considera contravenção ou transgressão disciplinar a razão pela qual o policial-militar foi julgado culpado;
III – a remessa do processo ao auditor competente, se considera crime a razão pela qual o policial-militar foi julgado culpado;
IV – a exclusão a bem da disciplina, se julga culpado o policial-militar submetido a Conselho de Disciplina pelos itens I, II e IV do art. 3º desta Lei;
V – a remessa do processo ao Governador do Estado para efetivação da reforma se, pelo crime cometido, previsto no item III do artigo 3º desta lei, considera que o policial-militar está incapacitado para permanecer na ativa ou na situação de reserva remunerada.

Não há qualquer referência expressa à obrigatoriedade de vinculação da decisão proferida pelo Comandante-Geral ao relatório apresentado pelo Conselho de Disciplina, porém, percebe-se que em nenhum momento menciona-se a possibilidade de alteração da decisão apresentada pela Comissão, o que leva a concluir que ao Comandante-Geral caberá sim, decidir, porém, sempre de maneira fundamentada e em conformidade com as provas apresentadas no decorrer do processo administrativo disciplinar.

Não sendo possível a alteração, resta implicitamente compreendido que a decisão do Conselho Disciplinar, equivalente à Comissão disciplinar da Lei 8.112/90 e da Lei estadual 6.174/70, exercerá sim influência e vinculará a decisão final, proferida, neste caso, pelo Comandante-Geral da Polícia Militar.

4.4 LEI ESTADUAL 8.115/85

A Lei 8.115 de 26 de junho de 1985 dispõe sobre o Conselho de Justificação destinado a julgar a incapacidade de Oficial da Polícia Militar do Estado do Paraná, para permanecer na ativa e adota outras providências.

O Conselho de Justificação será composto de três oficiais da ativa, da Polícia Militar do Estado do Paraná e de posto superior ao do justificante. Serão nomeados pelo comandante-geral, sendo do mais antigo a função de presidente, o segundo mais antigo será o interrogante e relator e, o mais moderno será o escrivão.

Não poderão fazer parte do Conselho de Justificação, conforme o parágrafo segundo do artigo 5º:

§2º. Não podem fazer parte do conselho de Justificação:

- a) o Oficial que formulou a acusação;
- b) os oficiais que tenham entre si, com o acusador ou com o acusado, parentesco consanguíneo ou afim, na linha reta ou até quarto grau de consanguinidade colateral ou de natureza civil e;
- c) os Oficiais subalternos.

O Conselho de Justificação terá como competência a instrução do processo, podendo inquirir o acusador, podendo ouvir a respeito igualmente o justificante.

Após a instrução, o Conselho reunir-se-á em sessão secreta para elaboração do relatório final do processo, o que ocorrerá por deliberação da maioria de seus membros.

O relatório é remetido à autoridade nomeante, que dentro de vinte dias deverá proferir a decisão final, aceitando ou não o julgamento elaborado pela Comissão Justificante, conforme estabelece o artigo 13, *in verbis*:

Art. 13. Recebidos os autos do processo do Conselho de Justificação, a autoridade nomeante, dentro do prazo de 20 (vinte) dias, aceitando ou não seu julgamento e, neste último caso, justificando os motivos de seu despacho, determina:

- a) é, ou não, culpado da acusação que lhe foi feita; ou
- b) no caso do item II do artigo 2º, desta Lei, está, ou não, sem habilitação para o acesso, em caráter definitivo; ou
- c) no caso do item IV do artigo 2º, desta Lei, levados em consideração os preceitos de aplicação de pena prevista no Código Penal Militar, está ou não, incapaz de permanecer na ativa ou na situação em que se encontra na inatividade.

Portanto, percebe-se que a decisão elaborada pela Comissão de Justificação nem sempre vinculará a decisão da autoridade nomeante, pois esta poderá ou não aceitar, e sendo este o termo utilizado, entende-se que há uma margem de subjetividade permitida à autoridade julgadora, a decisão da comissão.

Ou seja, se a autoridade entender que a decisão elaborada pela Comissão não é a mais correta e optar por não se basear nela, decidirá de modo diverso, exigindo-se apenas que esta decisão seja devidamente fundamentada, explicando-se as razões que o levaram a concluir desta maneira.

Não há o estabelecimento de qualquer espécie de ressalva em que poderia ser admitida esta discordância, apenas parte-se da ideia de que a autoridade pode entender de forma diversa da Comissão, interpretação criticada, dada a arbitrariedade com que se propõe este julgamento.

4.5 JURISPRUDÊNCIA E AS COMISSÕES DISCIPLINARES

No intuito de averiguar a existência de vinculação das conclusões apresentadas pelas comissões disciplinares no âmbito dos processos administrativos, procura-se agora dar destaque à interpretação de alguns tribunais brasileiros.

Primeiramente, destaca-se a posição do Superior Tribunal de Justiça, citando-se um Recurso Especial nos Embargos de Declaração no Mandado de Segurança nº 8.733- DF (2002/0147841-2).

Este recurso foi julgado improvido, prevalecendo o entendimento estabelecido no acórdão, em que houve um agravamento de sanção ao servidor público pela autoridade julgadora, desprovido dos critérios previstos pela Lei 8.112/90, quais sejam, se houver decisão manifestamente contrária às provas dos autos. Como tal fato não ocorreu, considerou-se tal agravamento como lesivo às garantias constitucionais do acusado.

Veja-se um trecho deste acórdão:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCURADOR FEDERAL DO DNER. SUGESTÃO DE PENA DISCIPLINAR DE SUSPENSÃO POR 90 DIAS PELA COMISSÃO PROCESSANTE. APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE DEMISSÃO. AGRAVAMENTO DESPROVIDO DE FUNDAMENTOS. INTIMAÇÃO DA DECISÃO VIA DIÁRIO OFICIAL. ILEGALIDADE. NECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL. ORDEM CONCEDIDA.

1. A previsão legal da possibilidade de o agente administrativo superior agravar a pena sugerida pela comissão processante tem limite na ocorrência de contrariedade à prova dos autos (art. 168, parágrafo único da Lei 8.112/90); fora dessa hipótese, se afrontarão, abertamente, as garantias do processado na via administrativa; a compreensão da atividade de agravamento de sanção deve ser temperada com limite rígido, para que não se abra a porta ao arbítrio da autoridade do chefe, de quem, ao final, aplica a sanção administrativa⁶⁶.

Havia o STJ afirmado anteriormente que a decisão da autoridade julgadora estará vinculada apenas às provas dos autos, podendo ser modificada caso seja necessária a aplicação de uma pena mais severa ao servidor, mas sempre através de uma decisão fundamentada e embasada nas provas colhidas no processo administrativo disciplinar.

ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. PENA DE DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. RELATÓRIO DA COMISSÃO DISCIPLINAR. POSSIBILIDADE APLICAÇÃO DE PENA DIVERSA. AUTORIDADE COMPETENTE. REEXAME DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO.

1. Consoante firme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar, compete ao Poder Judiciário apreciar apenas a regularidade do procedimento, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

2. Na hipótese, todas as garantias constitucionais foram asseguradas ao recorrente no decorrer do processo administrativo, em que foi assistido por advogado, apresentou defesa e a decisão que determinou o seu licenciamento da PMAM encontra-se devidamente fundamentada.

3. O Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Amazonas (PMAM) é a autoridade competente para decidir pelo licenciamento do recorrente, tendo em vista que o disposto no art. 125, § 4º, da Constituição Federal somente se aplica nos casos em que o afastamento do policial militar se der em virtude da prática de crime militar, e não quando se trata de punição por infração disciplinar, como ocorre na hipótese.

4. A autoridade competente para aplicar a sanção administrativa vincula-se apenas aos fatos apurados no processo disciplinar, podendo, desde que fundamentada a decisão, divergir do relatório da comissão disciplinar e aplicar pena mais severa ao servidor.

5. Recurso ordinário improvido⁶⁷.

⁶⁶ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial MS 8733, Relator: Ministro Ari Pargendler, Brasília, 22 junho de 2009.

⁶⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. ROMS 200400703360. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, Brasília, 18 setembro de 2006.

Decisão distinta proferiu o Supremo Tribunal Federal, ao optar pela não-vinculação da decisão elaborada pela Comissão Disciplinar à decisão proferida pela autoridade julgadora, nos termos da ementa:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. IRREGULARIDADES. INCLUSÃO DE NOVOS FATOS NA ACUSAÇÃO. RESPEITO AO CONTRADITÓRIO. POSSIBILIDADE DE ENCAMPAÇÃO DOS TERMOS DO PARECER CONSULTIVO PELA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA SUPERIOR, SEM VINCULAR O ÓRGÃO JULGADOR. INTIMAÇÃO DOS SERVIDORES PELA IMPRENSA OFICIAL. LEGALIDADE. RECURSO IMPROVIDO.

1. Não há ilegalidade na ampliação da acusação a servidor público, se durante o processo administrativo forem apurados fatos novos que constituam infração disciplinar. O princípio do contraditório e da ampla defesa deve ser rigorosamente observado.

2. É permitido ao agente administrativo, para complementar suas razões, encampar os termos de parecer exarado por autoridade de menor hierarquia. A autoridade julgadora não está vinculada às conclusões da comissão processante. Precedentes: [MS n. 23.201, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 19.08.2005 e MS n. 21.280, Relator o Ministro OCTAVIO GALLOTTI, DJ de 20.03.92].

3. Não houve, no presente caso, ofensa ao art. 28 da lei n. 9.784/98, eis que os ora recorrentes tiveram pleno conhecimento da publicação oficial do ato que determinou suas demissões em tempo hábil para utilizar os recursos administrativos cabíveis.

4. Não há preceito legal que imponha a intimação pessoal dos acusados, ou permita a impugnação do relatório da Comissão processante, devendo os autos serem imediatamente remetidos à autoridade competente para julgamento [arts. 165 e 166 da Lei n. 8.112/90]. Precedente: [MS n. 23.268, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 07.06.2002]. Nego provimento ao recurso ordinário⁶⁸.

Nesta decisão percebe-se que o Supremo Tribunal Federal entende que a autoridade julgadora não está vinculada às conclusões da comissão processante. Porém, no início desta ementa esclarece-se que o agravamento da sanção será possível sempre que forem apurados fatos novos que constituam infração disciplinar. Estaria tal consideração protegendo a razoabilidade da nova decisão proferida pela autoridade julgadora?

Ou estaria o STF corroborando a tese de que a autoridade julgadora possuiria tamanho poder de decidir que poderia, ao seu alvitre, modificar uma decisão, mesmo que contrária à decisão proferida pela comissão disciplinar, que se

⁶⁸ BRASIL, Supremo Tribunal de Justiça. RMS 24526. DJ. 15/08/2008. Relator: Ministro Eros Grau, Brasília, 15 agosto de 2008.

baseou nas provas colhidas durante o processo administrativo disciplinar para elaborá-la. Seria razoável permitir tal poder à autoridade julgadora?

Entende-se que a limitação ao administrador se faz necessária como garantia do desempenho da relação que a Administração Pública possui com os demais cidadãos. Limitar, neste caso, seria determinar de que maneira e em quais casos poderia a autoridade julgadora manifestar-se contrariamente a uma decisão fundamentada pela comissão disciplinar, e não, como parece deixar a respeitável decisão supracitada, ao seu arbítrio a modificação da conclusão do processo administrativo disciplinar e a sanção aplicada ou não ao servidor.

4.6 DOCTRINA E AS COMISSÕES DISCIPLINARES

A doutrina ao referir-se acerca da importância e da função da conclusão apresentada pela comissão no processo administrativo disciplinar é, em sua maioria, a favor do seu caráter meramente opinativo em relação à decisão final do processo, proferida pela autoridade julgadora.

Neste sentido, Pietro afirma que o relatório elaborado pela comissão disciplinar é peça apenas opinativa, e desta forma, não obriga a autoridade julgadora a decidir de maneira semelhante.

A autora refere-se inclusive ao termo “sugestão” quando dispõe sobre este relatório, sempre ressaltando a necessidade de fundamentação, da seguinte maneira:

A fase final é a de *decisão*, em que a autoridade poderá acolher a sugestão da comissão, hipótese em que o relatório corresponderá à motivação; se não aceitar a sugestão, terá que motivar adequadamente a sua decisão, apontando os elementos do processo em que se baseia. É comum a autoridade julgadora socorrer-se de pareceres de órgãos jurídicos antes de adotar a sua decisão⁶⁹.

Já Bacellar Filho esclarece que a autoridade julgadora é permitido discordar do relatório elaborado pela Comissão disciplinar:

⁶⁹ Cf. PIETRO, 1993. p. 352.

Permito-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, portanto⁷⁰.

Apesar de louvável parcela da doutrina considerar e proclamar a natureza do relatório da comissão disciplinar como mera opinião dirigida à autoridade julgadora, verifica-se, na realidade, que possui este relatório um poder de vincular a decisão final do processo, na medida em que é vedado à autoridade julgadora decidir em desconformidade ao processo e à análise das provas juntadas aos autos.

Ou seja, a ideia de mera sugestão entra em confronto com o Estado Democrático de Direito, em que se veda à Administração Pública agir ao seu bel prazer, o que neste caso estaria configurado no agir da autoridade administrativa de forma a contrariar a decisão proferida pela comissão disciplinar sem explicitar as razões que a motivaram.

Neste sentido, analisa-se a necessidade de motivação que poderia fundamentar uma possível decisão divergente do relatório da comissão. A motivação do ato administrativo é a explicitação das razões que o motivaram. Não é muito difícil concluir a necessidade de motivação quando a autoridade julgadora proclama uma decisão divergente da conclusão elaborada pela comissão disciplinar.

Se o relatório da comissão não se apresentar contrário às provas dos autos, não haverá qualquer razão e/ou justificativa aceitáveis para que se altere esta conclusão, que derivou de um processo em que se observou, e como não poderia deixar de ser, os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Conforme esclarece Chiesorin Junior:

A motivação inclui apresentação das razões de direito, bem como as de fato, da situação presente, permissiva ou exigente daquela atuação administrativa. A declaração de tais motivos é que permitirá a atuação do órgão de controle, no que tange à verificação da sua existência, veracidade, ou adequação como fundamentadores da emissão daquele ato ou decisão⁷¹.

⁷⁰ Cf. BACELLAR FILHO, 1998. p. 259.

⁷¹ CHIESORIN JUNIOR, Laérzio. **A discricionariedade na execução e no orçamento.** (Dissertação) Mestrado em Direito do Estado Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001, p 105.

Nota-se, portanto, que o relatório elaborado pela comissão disciplinar tem poder de vincular a autoridade administradora ao proferir a decisão do processo administrativo.

Neste sentido, descreve Roza:

Na verdade, o relatório final da comissão se constitui num conjunto de alegações do órgão instrutor e acusador, que possui grande grau de vinculação com a decisão. Daí a necessidade da verificação dos seus motivos determinantes⁷².

Percebe-se que a análise acerca da natureza da conclusão apresentada pela comissão disciplinar em seu relatório sobre o processo administrativo disciplinar é ainda recente no Direito brasileiro. Há algumas poucas expressões na jurisprudência, no sentido de garantir o poder decisório e vinculatório das decisões das comissões, bem como algumas leis que afrontam a ideia de caráter opinativo da conclusão destes.

Porém, a doutrina ainda não se expressou de forma clara no sentido de permitir que a decisão proferida pela autoridade competente não possa contrariar àquela conclusão apresentada por determinados servidores, nomeados para compor uma comissão disciplinar, que tiveram amplo e direto contato com as partes e provas apresentadas no decorrer do processo.

Como anteriormente ressaltado, o presente trabalho visa à propositura de uma discussão acerca do tema, e não eleger uma opinião como a correta e única. Trata-se de tema novo, cujo objetivo por ora concentra-se na reflexão e discussão apenas.

⁷² Cf. ROZA, 2008, p. 115.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto e, sobretudo, considerando o respeito aos princípios constitucionais, é imprescindível a existência de um processo administrativo disciplinar como meio de apuração das faltas cometidas por servidores públicos ou daqueles que em nome da Administração Pública exercem atividades.

Como afirma Roza:

O processo disciplinar deve ser determinado pela inspiração e pela normatividade dos princípios constitucionais, pois estes expressam a defesa da dignidade do ser humano, sempre que houver uma acusação a servidor público, ou qualquer pessoa, que se veja nas condições de ter sua conduta apurada administrativamente.⁷³

Acredita-se, porém, que deveria ser menos complexa esta discussão, levantada pelas controvérsias apresentadas em dispositivos legais de grande importância e aqui expostos. De menor complexidade, pois, o servidor que terá sua falta apurada mediante processo administrativo disciplinar será tutelado de garantias processuais, de forma a tornar o andamento do processo e a conclusão tomada pelos servidores que o instruem, componentes da comissão, a mais razoável possível.

Desta forma, sem qualquer desmerecimento à sua função no âmbito do processo administrativo disciplinar, o papel da autoridade que julga deve ser baseado nas provas juntadas aos autos, que necessariamente motivaram o relatório elaborado pela comissão disciplinar, bem como a conclusão por ela apresentada.

Assim, incabível, a decisão proferida pela autoridade julgadora baseada apenas na sua interpretação do processo, com a margem de liberdade conferida pela lei, onde não deveria haver, isto é, não poderia a lei conferir esta margem de liberdade à autoridade julgadora para modificar a conclusão elaborada pela comissão sem que para isso haja a necessidade de se proferir uma decisão manifestamente contrária às provas dos autos.

Torna-se extremamente perigoso conferir à autoridade julgadora tamanho poder decisório, sendo que todo o processo já fora conduzido por servidores

⁷³ Cf. ROZA, 2008, p. 165.

competentes que participaram da instrução e chegaram a uma conclusão acerca dos fatos com base em provas colhidas, ou seja, devidamente fundamentada.

Diante desta situação, acredita-se que seria possível à autoridade julgadora apenas a tarefa de fiscalizar a decisão proferida pela comissão disciplinar, de forma a modificá-la apenas no caso em que esta seja manifestamente contrária às provas dos autos, não podendo a lei conferir a possibilidade desta modificação ocorrer de qualquer forma e por qualquer razão, em função do perigo de estar submetendo o servidor a um processo administrativo disciplinar, que não lhe confere garantias processuais, ao contrário, confere apenas que, ao final, a autoridade administradora julgará, ao seu talante, o processo, da maneira que lhe for mais viável e adequada.

Concorda-se, portanto, com o modelo previsto na Lei 8.112/90, que estabelece esta distinção, especifica em quais possibilidades a autoridade julgadora terá poder de modificar a decisão elaborada pela comissão disciplinar, de forma a assegurar que o processo administrativo disciplinar não passará por cima de qualquer garantia constitucional em seu percurso e conclusão.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____, _____. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BÉNÔIT, 1968 *apud* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 30.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial MS 8733, Relator: Ministro Ari Pargendler, Brasília, 22 junho de 2009.

_____, _____. ROMS 200400703360. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, Brasília, 18 setembro de 2006.

_____, Supremo Tribunal de Justiça. RMS 24526. DJ. 15/08/2008. Relator: Ministro Eros Grau, Brasília, 15 agosto de 2008.

CHIESA. Clélio. O Princípio Implícito da Obrigatoriedade da Fundamentação Expressa dos Atos Administrativos. In: **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo, n. 8, p. 17, jul-set/1994.

CHIESORIN JUNIOR, Laércio. **A discricionariedade na execução e no orçamento**. (Dissertação) Mestrado em Direito do Estado. Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2001, p. 127.

COSTA, José Armando da. **Controle judicial do ato disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, *apud* PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. ROMS 22.789. Relator: Moreira Alves, Rio de Janeiro, 04 maio de 1999.

_____, DO PARANÁ. Tribunal de Justiça. MS. 1997/89117. Relator. Desembargador Clotário Portugal Neto, Curitiba, 19 setembro de 1998.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Justiça administrativa. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1986.

HAURIOU, *apud* FILHO BACELLAR, **Princípios constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998

KELSEN, Hans. **Teoria general del derecho y del Estado**. México: Imprenta Universitária, trad. Eduardo García Maynez, 1949.

LAFER, Celso. **A ruptura totalitária e a reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LUZ, Egberto Maia. **Direito administrativo disciplinar (Teoria e Prática)**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. v. 1, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ROZA, Cláudio. **Processo administrativo disciplinar e ampla defesa**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.