



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

THALITA GOMES DA SILVA DANTAS

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: A VINCULAÇÃO DO
RELATÓRIO FINAL COMO UM INSTRUMENTO IMPEDITIVO DE DECISÃO
ADMINISTRATIVA VICIADA**

JOÃO PESSOA
2019

THALITA GOMES DA SILVA DANTAS

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: A VINCULAÇÃO DO
RELATÓRIO FINAL COMO UM INSTRUMENTO IMPEDITIVO DE DECISÃO
ADMINISTRATIVA VICIADA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Luiza Rosa Barbosa de Lima

**JOÃO PESSOA
2019**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

D192p Dantas, Thalita Gomes da Silva.

Processo Administrativo Disciplinar: a vinculação do Relatório Final como um instrumento impeditivo de decisão administrativa viciada / Thalita Gomes da Silva Dantas. - João Pessoa, 2019.

63 f.

Orientação: Luiza Rosa Barbosa de Lima.
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Direito Administrativo. 2. Processo Administrativo Disciplinar. 3. Relatório Final. 4. Supremo Tribunal Federal. 5. Lei nº 8.112/90. 6. Vinculação. I. Lima, Luiza Rosa Barbosa de. II. Título.

UFPB/CCJ

THALITA GOMES DA SILVA DANTAS

**PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR: A VINCULAÇÃO DO
RELATÓRIO FINAL COMO UM INSTRUMENTO IMPEDITIVO DE DECISÃO
ADMINISTRATIVA VICIADA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

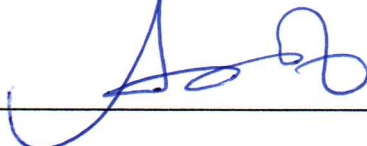
Orientadora: Dr.^a Luiza Rosa Barbosa de Lima

DATA DA APROVAÇÃO:

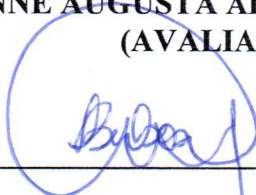
BANCA EXAMINADORA:



**Prof.ª Dr.ª LUIZA ROSA BARBOSA DE LIMA
(ORIENTADORA)**



**Prof.ª Dr.ª ANNE AUGUSTA ALENCAR LEITE REINALDO
(AVALIADORA)**



**Prof. Dr. JONÁBIO BARBOSA DOS SANTOS
(AVALIADOR)**

À Deus, pelas mãos de Maria, sejam dados todo louvor, toda honra e toda glória. Ao meu avô Benedito, minha avó Maria das Neves, minha mãe Genilda, minha tia Gerlândia, meus tios Gilberto e Gilvando, que tudo fizeram e fazem pela minha felicidade e a quem eu devo tudo que sou.

O processo é, pois, uma garantia da Democracia realizável pelo Direito, segundo o Direito e para uma efetiva justiciabilidade.

(Cármén Lúcia Antunes Rocha)

RESUMO

O Processo Administrativo Disciplinar, espécie processual decorrente do direito disciplinar, visa regular a relação jurídica entre a Administração e seu corpo funcional no tocante a responsabilidade administrativa. Sua base jurídica se encontra na Lei nº 8.112/90 e traz, dentre outros comandos legais, em seu art. 168, que a autoridade julgadora acatará o relatório elaborado pela comissão processante, salvo quando este for manifestamente contrário às provas constantes nos autos. Ocorre que, o Supremo Tribunal Federal atualmente deu nova interpretação ao dispositivo supracitado, afirmando que tal vinculação inexistente e causando assim, um impacto significativo na rotina processual administrativa e em seus servidores, razão pela qual, por meio de uma pesquisa qualitativa e desenvolvida a partir do método de abordagem dedutivo, se buscou analisar criticamente os desdobramentos deste novo entendimento. Nesse sentido, ficou caracterizado os problemas que esta nova interpretação traz consigo no tocante a fragilização do processo e contrariedade com os princípios administrativos, além de ser um entendimento divergente daquele expresso na doutrina moderna especializada. Diante disso, verificou-se a importância da vinculação do Relatório Final como um meio que fortalece o procedimento, efetiva os princípios norteadores do sistema e impede que decisões administrativas se deem de maneira viciada.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Processo Administrativo Disciplinar. Relatório Final. Supremo Tribunal Federal. Lei nº 8.112/90. Vinculação.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA IMPORTÂNCIA COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA COISA PÚBLICA.....	10
2.1 PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO QUE INSTRUEM E CONSOLIDAM UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE.....	11
2.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO: NATUREZA JURÍDICA, PRINCÍPIOS, FINALIDADES E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS.....	15
2.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL: BASE JURÍDICA, ESPÉCIES E ÂMBITO DE APLICAÇÃO	20
3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	26
3.1 DA INSTAURAÇÃO	27
3.2 DO INQUÉRITO	31
3.3 DO JULGAMENTO	36
4 A IMPORTÂNCIA DO RELATÓRIO FINAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	42
4.1 RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.666 DISTRITO FEDERAL	43
4.2 CRÍTICAS AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO ART. 168 DA LEI Nº 8.112/90	47
4.3 A IMPORTÂNCIA DA VINCULAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial do Direito Administrativo estabeleceu sua autonomia enquanto ramo da ciência jurídica e permitiu uma estrutura organizacional do Poder Público com características e peculiaridades que, embora se comuniquem com outras áreas, não se confundem com elas. Nesse sentido, surge um sub ramo denominado Direito Administrativo Disciplinar cujo objetivo é regular a relação entre a Administração Pública e seu corpo funcional, dispondo de regras de comportamento a título de deveres e proibições passíveis de responsabilização e sanções independente de ilícitos penais ou civis.

Um dos instrumentos reguladores desta relação é o Processo Administrativo, sucessão lógica de atos praticados pela Administração Pública com intenção determinada, sendo assim, o meio de atuação estatal deve derivar-se de um prévio processo que instrua e fundamente o ato administrativo. Dentre as finalidades desses processos, destaca-se a garantia dos direitos dos particulares que possam ser prejudicados em virtude de condutas arbitrárias praticadas pelo Poder Público, bem como a defesa do interesse público e do seu patrimônio, evitando práticas viciadas e incompatíveis com a moralidade administrativa.

A lei 9.784/99 estabelece as regras gerais aplicáveis aos processos administrativos no âmbito da União, enquanto a lei 8.112/90 regulamenta especialmente os processos administrativos disciplinares cuja aplicação subsidiária se dá pela àquela lei. Essas disposições legais trazem direcionamento e fundamentos que norteiam a aplicabilidade do processo e indicam a postura da Administração diante do seu corpo funcional a fim de dar eficiência a atuação estatal sem que haja, para tanto, condutas arbitrárias ou maculadoras que não condigam com o interesse público. Dessa forma, se faz necessário o estudo e aprofundamento acerca do processo administrativo disciplinar tanto para que possa ser aperfeiçoado cada vez mais, como também para que não seja utilizado de maneira viciada, por exemplo, servindo como legitimação de autoritarismo e desrespeito aos direitos fundamentais.

Como dito anteriormente, a base jurídica do Direito Administrativo Disciplinar se encontra na Lei nº 8.112/90 que dispõe acerca do regime dos servidores públicos federais, regulando o processo administrativo disciplinar. Ela estabelece que este se dará a partir da designação de uma comissão formada por três servidores estáveis que, dentre outras funções, irá apurar indícios de práticas irregulares ensejadoras de responsabilização no âmbito administrativo e prevista na lei supracitada. Ela buscará a verdade real e para isso contará com análises de provas documentais, depoimentos, interrogatório e outros. Ao terminar seus

trabalhos, após ampla ação instrutória, analisando todos os elementos comprobatórios da responsabilidade ou absolvição, a comissão processante elaborará um relatório final que tem caráter de parecer e nele pontuará os fatos existentes, as provas apuradas e concluirá informando pela presença de ilícito administrativo ou não, encaminhando para a autoridade julgadora.

A lei em comento, em seu art. 168, expressa que o julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando este for contrário às provas existentes nos autos. Ocorre que, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o relatório não vincula a autoridade julgadora por ter um caráter meramente opinativo. Tal mudança interpretativa do que está disposto na lei impacta diretamente todos os processos administrativos existentes no âmbito federal e altera substancialmente a regra geral administrativa de vinculação dos atos à lei, já que desobriga o julgador de seguir a conclusão da comissão e gera, conseqüentemente, uma discricionariedade em uma decisão que é objetiva.

Ademais, a função da comissão processante é buscar a verdade real e sua conclusão se dá pela adequação ou inadequação do fato investigado à hipótese legislativa, mediante devido processo legal onde se respeita o contraditório e a ampla defesa. Sendo assim, desvincular um instrumento derivado de instrução probatória e com elementos, dando possibilidade para um julgamento diverso do indicado no relatório mesmo quando este não se mostrar contrário às provas nos autos, pode acarretar decisões viciadas pautadas em um livre convencimento parcial e deficitário.

Dentro deste cenário e a partir destas considerações, visa-se responder a seguinte pergunta: Por que a interpretação do art. 168 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais dada pelo Supremo Tribunal Federal pode fragilizar o Processo Administrativo Disciplinar?

Importante destacar que o Processo Administrativo Disciplinar interfere na vida de milhares de pessoas que hoje são servidores públicos federais estatutários, bem como no patrimônio público da União. Analisar a forma pela qual este instrumento de garantia da eficiência, zelo e proteção com a coisa pública e com os direitos individuais é aplicado na *praxe* administrativa, torna-se primordial para a plena concretização dos princípios administrativos, além de que, é a partir do aprofundamento da temática que se encontra a possibilidade de aperfeiçoamento e maior eficácia deste meio processual.

O recente entendimento do Supremo Tribunal Federal de que o relatório final da comissão processante nos processos administrativos disciplinares não vincula a autoridade julgadora, trouxe uma nova interpretação da lei federal e um efeito prático na execução dos PAD's existentes em todo território nacional. Dessa forma, se faz necessário um estudo acerca da temática, pois diversos servidores são atingidos diretamente por essa mudança, o que gera

um impacto na Administração Pública e todo seu corpo funcional. Outrossim, essa alteração hermenêutica traz uma alteração de paradigma perante o Direito Administrativo que tem, entre suas bases, o princípio da estrita legalidade que expressa que o agente público só pode fazer aquilo que a lei determina que seja feito, e o da proteção da confiança que visa a preservação de direitos e expectativas de particulares diante de alterações de normas e de orientações administrativas que, mesmo legais, são tão radicais e imprevisíveis que suas consequências podem ser desastrosas.

Diante disto, faz-se mister para a academia jurídica verificar se esta nova forma de lidar com os processos disciplinares aumentam as chances de se obter decisões viciadas, gerando uma atuação defeituosa do Estado, prejudicando os agentes públicos em determinados casos ou causando lesão ao patrimônio público e consequentemente à sociedade, ao não responsabilizar de maneira adequada e justa os causadores de ilícitos administrativos. Para isto, o trabalho se prestará a analisar os impactos que esse novo entendimento acerca do art. 168 da Lei nº 8.112/90 causa no processo disciplinar e a importância da vinculação do Relatório Final como meio de fortalecimento do instituto, dando eficiência e segurança às decisões administrativas, tendo em vista que o fortalecimento dos processos acarreta um mecanismo de impedimento de decisões viciadas.

Por fim, para que a presente pesquisa possa conseguir alcançar o seu objetivo, ela será qualitativa e será desenvolvida a partir do método de abordagem dedutivo, com base nas informações obtidas através de pesquisa bibliográfica e teórica que incluirá livros, legislação pertinente, manuais especializados, dentre outros materiais que se fizerem necessários à elucidação da temática. No que diz respeito ao método de procedimento, será utilizado análise de jurisprudência, pareceres e normativos de órgãos especializados, posicionamento de autores da área e legislação pertinente, tendo em vista que tais meios auxiliarão na compreensão da distinção entre o acórdão do Supremo Tribunal Federal e os demais especialistas, assim como, ajudará na análise dos pressupostos e finalidades desta espécie processual.

2 PROCESSO ADMINISTRATIVO E SUA IMPORTÂNCIA COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA COISA PÚBLICA

O processo administrativo não é um fim em si mesmo, ao contrário, é um dos meios pelo qual a Administração Pública busca proteger seus administrados, sua estrutura e o patrimônio que é de toda a coletividade. Essa instrumentalidade é resultado do processo de democratização do Brasil, pois a maneira de lidar com a *coisa pública* foi substancialmente modificada ao longo dos anos concomitantemente com a própria organização da sociedade, assim como decorre da constitucionalização do ordenamento jurídico que trouxe uma importante mudança de paradigma para as instituições públicas. Diante disso, o processo que já se encontrava como um importante mecanismo judicial, adentra o campo administrativo para consolidar uma eficiente atuação dos órgãos públicos.

A partir dessa abordagem, o presente capítulo visa analisar o atual papel do processo administrativo no âmbito federal e suas implicações no ordenamento jurídico e na sociedade. Para tanto, inicialmente, examinar-se-á os princípios do Direito Administrativo, campo jurídico que traz como objeto de estudo a própria Administração Pública, a fim de se entender os fundamentos norteadores que condicionam a atuação estatal e que auxiliam na interpretação das legislações pertinentes. Outrossim, diante dessa compreensão, verificar-se-á como esses elementos corroboram para consolidar a eficiência pública em favor da coletividade.

Ademais, se estudará o processo administrativo em sua essência, isto é, sua razão de existir no Direito, as finalidades com as quais ele foi criado e qual a sua relação com o Estado Democrático de Direito e com a proteção dos direitos e garantias individuais. Nesse sentido, buscar-se-á entender a importância desse instrumento para manutenção das instituições e resguardo do interesse público, em que pese a tentativa de extinguir condutas arbitrárias, obscuras e viciadas que violem o bem jurídico protegido, qual seja, a boa administração na qual toda sociedade possui o direito de usufruir.

Por fim, explorar-se-á pormenorizadamente o processo administrativo federal, sua base jurídica, sua tipologia, seu âmbito de aplicação e todo o procedimento estabelecido em lei, tudo isso a partir da análise da lei nº 9.784/99 que é base para todos os processos administrativos postos no ordenamento jurídico pátrio. Isto porque, para que se possa entender alguma espécie processual como se pretende ao longo do trabalho, deve-se primeiramente analisar sua raiz normativa condensada na lei supracitada.

Diante disso, poder-se-á entender o papel do processo administrativo e a importância do respeito as normas e princípios que balizam sua atuação a fim de que não haja distorção de suas finalidades, atingindo-se assim o interesse público.

2.1 PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO QUE INSTRUEM E CONSOLIDAM UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE

Os princípios constituem fundamental ponto de partida para compreensão de quaisquer áreas jurídica, isto se dá porque eles refletem genericamente toda a ideia balizadora daquele campo do direito. Seu exame implica na ciência de quais premissas e com quais finalidades as normas foram constituídas, bem como apontam o bem jurídico que se pretende proteger. Diante disso, a primeira etapa para entender o funcionamento, estrutura e a finalidade da Administração Pública, objeto de estudo do Direito Administrativo, é o estudo dos seus princípios norteadores que não apenas direcionam a atuação administrativa, mas hermeneuticamente elucidam a interpretação das normas pertinentes.

A Constituição Federal elenca no *caput* de seu artigo 37, cinco princípios basilares, explícitos e aplicáveis de forma mais abrangente, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado através da Emenda nº 19/98). Contudo, autores como Odete Medauar (2018) apontam diversos princípios extraídos implicitamente do texto constitucional, assim como outros construídos de maneira doutrinária e jurisprudencial ao longo do tempo. Esses fundamentos embasam e auxiliam na consolidação do entendimento de como deve se pautar a atuação estatal, razão pela qual passa-se à uma breve análise deles.

Isto posto, o princípio da legalidade no Direito Administrativo expressa uma legalidade em sentido estrito, pois implica no fato de que o agente público somente pode atuar conforme determina a lei – todas as formas legislativas, isto é, ele só pode fazer aquilo que a lei estabelece, estando subordinado a ela (CARVALHO, 2018). Não estando prevista no ordenamento jurídico determinada conduta do ente público, ela está proibida e sua ação será considerada ilegítima. Por fim, deve ser pontuado que esse comando legal pode estar expresso ou implícito, haja vista que existem atos discricionários autorizados por lei.

No que tange o princípio da impessoalidade, Matheus Carvalho (2018, p. 70) afirma que “se traduz na ideia de que a atuação do agente público deve-se pautar pela busca dos interesses da coletividade, não visando a beneficiar ou prejudicar ninguém em especial”. Com efeito, a atividade estatal deve agir visando o interesse público, não podendo discriminar

condutas de modo a atingir individualmente ou de maneira setorial para beneficiar ou prejudicar. Como expressa Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 114) a “Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotasas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa”. Portanto, os atos administrativos pautam-se no que a lei estabelece e na necessidade pública, não nas escolhas parciais de agentes ou entes públicos.

O Princípio da Moralidade diz respeito a uma atuação honesta, de boa-fé e sem corrupção no trato com a coisa pública da qual o povo é titular (CARVALHO, 2018). O conceito de Moralidade Jurídica é indeterminado, por essa razão, alguns doutrinadores o vinculam com o princípio da legalidade, mas insta ressaltar que tratam-se de dois princípios que embora se interliguem, são autônomos. Ele está ligado diretamente a atuação proba do agente público e é tão importante que o ordenamento jurídico prevê a possibilidade de se entrar com ação popular em condutas que violem a moralidade administrativa.

No que concerne o Princípio da Publicidade, este traduz-se na ideia de que os atos administrativos são públicos pois dizem respeito ao interesse de toda a coletividade, por causa disso, não pode, em regra, a Administração agir secretamente ou impedir que as pessoas tenham conhecimento de sua conduta. O ente público, por meio de seus agentes, age em nome do interesse público, por conseguinte, tem o dever de transparência para com suas ações o que permite tanto o conhecimento da população acerca do que se está fazendo com o Patrimônio Público como seu controle social, buscando assim uma participação democrática, haja vista a aproximação entre cidadão e Estado, assim como evitando desvio de finalidade, corrupção e condutas que não condigam com o interesse social.

O “último” princípio do art. 37 e o mais novo do ponto de vista cronológico, é o Princípio da Eficiência que, em linhas gerais, condiciona a atuação estatal à uma necessidade de se buscar a maior qualidade com o menor gasto possível. Em outras palavras, preza por um trato qualitativo com a coisa pública, seja na prestação de serviços, seja na produtividade dos trabalhos desenvolvidos, ou ainda, na sua estrutura organizacional, sem contudo, extrapolar limites financeiros que pesem no orçamento público, conta paga por toda a população. É fazer o mais com o menor custo, garantindo qualidade e economicidade. Ressalte-se que não pode a Administração buscar tal eficiência sem respeitar o princípio da legalidade, pois são princípios que devem se compactuar e não se opor.

Como mencionado anteriormente, os princípios até aqui tratados são aqueles que estão expressamente expostos no texto constitucional e sob o qual está alicerçada toda a

Administração Pública. Eles são interdependentes, isto é, estão interligados tanto em relação ao seu conceito quanto à sua aplicabilidade, porém, constituem princípios autônomos e tendo suas especificidades. Para além disso, é importante destacar que não há hierarquia entre deles, devendo sempre serem ponderados com base na razoabilidade. Ademais, há ainda diversos princípios extraídos indiretamente da Constituição, assim como criados pela doutrina e jurisprudência ao longo dos anos. Diante disso, a fim de uma compreensão mais densa acerca das bases norteadoras da Administração Pública, passa-se a uma breve exposição de alguns desses outros princípios que, embora não estejam expressamente no texto constitucional, são tão importantes quanto aqueles.

Odete Medauar, em sua obra *Direito Administrativo Moderno (2018)*, elenca diversos desses princípios, tais quais: o princípio da finalidade, o princípio da indisponibilidade do interesse público, o princípio da proporcionalidade, o princípio da presunção de legalidade e veracidade, o princípio da autotutela administrativa, o princípio da segurança jurídica, entre outros.

O primeiro é denominado princípio da finalidade ou do atendimento do interesse público, ele diz respeito ao dever que a Administração tem de sempre atuar a fim de satisfazer o interesse da coletividade e não interesses fazendários, partidários ou pessoais. Ele é base de vários institutos e normas administrativas, bem como de prerrogativas e decisões. Portanto, ele nos aponta para qual bem jurídico o Estado deve tutelar, qual seja, o bem de toda a coletividade. Ao tratar deste princípio, a autora supracitada ainda destaca que a ideia da supremacia do interesse público sobre o particular se encontra ultrapassada, apontando diversos motivos, dentre eles, o argumento de que a Constituição de 1988 e a doutrina moderna incube à Administração a realização da ponderação de interesses de dada situação, para garantir assim, a menor onerosidade possível, não havendo *a priori* sacrifícios de interesses, mas compatibilidade e conciliação.

O princípio da indisponibilidade do interesse público complementa a ideia acima explanada, indicando a doutrina que se trata do comando de que não pode a Administração ser omissa ou atrasar providências que devem ser tomadas para resguardar o interesse público em virtude de qualquer outra razão. Por exemplo, a Orientação Normativa nº 05/2013-SEGEP/MP traz todo o procedimento para a Administração reaver valores a título de reposição ao erário, diante de casos em que houve pagamentos indevidos ou outras causas de dívida com o erário, ela não pode deixar de instaurar processo, isto é, não pode deixar de cobrar valores devidos, pois tal conduta fere este princípio.

Alguns autores distinguem o princípio da proporcionalidade e o da razoabilidade, definindo esta como a adequação entre meio e fim e o primeiro como amplitude e intensidade nas medidas adotadas. Odete Medauar (2018), por sua vez, engloba o princípio da razoabilidade no da proporcionalidade, conceituando que se trata de um dever de não impor aos indivíduos, obrigações, restrições ou sanções superiores ou demasiadamente inferiores àquelas necessárias ao atendimento do interesse público, seguindo um critério razoável e ponderado. Ele é aplicado a todas as atuações administrativas a fim de que se tenham decisões equilibradas.

No que tange o princípio da presunção de legalidade e veracidade, é pacífico o entendimento doutrinário de que ele estabelece que os atos administrativos gozam de *fé pública* e portanto, os fatos apresentados em sua prática presumem-se verdadeiros e legais. Por exemplo, as certidões expedidas por órgãos públicos têm presunção de legalidade e veracidade, isto é, entende-se que as informações constantes são verdadeiras e estão obedecendo as normas pertinentes. É a boa-fé de que a Administração está agindo como deve e dentro dos limites legais. No entanto, essa presunção não é absoluta, podendo o particular apresentar prova em contrário, ou seja, pode o indivíduo questionar judicialmente desde que arque com o ônus da prova.

O princípio da autotutela administrativa foi consolidado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal que estabelece o zelo pela legalidade e validade que a Administração deve ter em seus atos, ou seja, os atos administrativos devem estar em consonância com a legalidade e o interesse público, devendo a Administração anular os atos eivados de vícios de legalidade e podendo revogar por motivo de oportunidade e conveniência, desde que respeitado os direitos adquiridos. É o que se extrai, do texto sumulado a seguir:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Dessa forma, este princípio evidencia o poder-dever do ente público, na elaboração de seus atos, observar os comandos legais para que se possa evitar atos viciados. Ele deve agir dentro de parâmetros que não contrariem a ordem pública e a coletividade, garantindo a efetiva tutela e aplicação dos direitos dos seus administrados.

O último princípio a ser analisado neste trabalho, que não exaure o rol de princípios administrativos, é o princípio da Segurança Jurídica que tem ganhado força na jurisprudência dos tribunais superiores do país. Ele vem expresso no art. 2º *caput* da Lei nº 9.784/99 que versa sobre Processo Administrativo Federal e diz respeito à estabilidade do ordenamento jurídico

pátrio, vínculos e relações, resguardando os cidadãos de novas interpretações normativas da Administração que, mesmo legais, possam ter resultados desastrosos, ou ainda, condutas que gerem prejuízos aos particulares. Ele se justifica porque é comum na esfera administrativa a mudança interpretativa de algumas normas atingindo situações já consolidadas na vigência de orientação anterior (PIETRO, 2008).

Um de seus desdobramentos é o princípio da proteção à confiança, segundo Odete Medauar (2018, p. 131), “a proteção da confiança diz respeito à preservação de direitos e expectativas de particulares ante alterações inopinadas de normas e de orientações administrativas”. Ressalte-se a necessidade imperiosa da boa-fé tanto nos atos administrativos quanto nas ações dos administrados que não podem se valer de sua torpeza para auferir vantagens.

Conforme dito anteriormente, os princípios trazidos e os demais existentes auxiliam na compreensão de como deve se portar a Administração Pública. Eles não existem apenas para estudos teóricos, mas possuem aplicação prática e dever legal de observação. Neste sentido, Matheus Carvalho (2018, p. 101) afirma que “a boa administração é aquela que interpreta o texto legal de forma a alcançar o interesse público, mas também respeitando os preceitos balizadores da atuação do Estado como forma de garantir o exercício da cidadania”. Reforçando este entendimento, o art. 11 da Lei nº 8.429/92 dispõe que constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão do agente público que viole os princípios administrativos.

Pelo exposto, percebe-se a necessidade deste prévio conhecimento acerca dos princípios administrativos para se compreender as prerrogativas e limites de atuação da Administração Pública, bem como elucidam uma interpretação normativa mais coerente e completa. Não se pode pretender estudar o Direito Administrativo e consequentemente, a atuação estatal, sem partir da análise desses princípios. Ademais, eles evidenciam o dever dos agentes públicos atuarem de maneira a dar eficiência à administração, além do zelo ao lidar com a coisa pública.

2.2 PROCESSO ADMINISTRATIVO: NATUREZA JURÍDICA, PRINCÍPIOS, FINALIDADES E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS.

A Administração Pública passou, ao longo dos anos, por diversas mudanças estruturais e finalísticas, desde sua supremacia e autoritarismo até uma atuação democrática

protetora do interesse público. Atualmente, diante de um Estado Democrático de Direito, em que pese os direitos e garantias individuais e coletivos, não se poderia vislumbrar uma Administração com respaldo para atuar sem a presença de limitações constitucionais e democráticas. Neste sentido, como preleciona Carmem Lúcia (1997, p. 9), “a democracia modela e remodela a Administração Pública, reformula-a segundo o que dita a sua natureza cidadã e pública”. O Estado passa a atuar para proteger a emancipação do seu povo, a cidadania e o interesse da coletividade, isto é, passa a estar a serviço da sociedade e não mais o inverso.

Para tornar possível este novo papel estatal, é incorporado ao âmbito administrativo o processo como forma de instrumentalização da legitimação do poder, um poder condicionado à legalidade e moralidade administrativa. Dessa forma, o processo passa a ser uma manifestação dos limites constitucionais dos atos administrativos e meio garantidor de uma atuação que dialogue com a coletividade, com os princípios balizadores do Estado Democrático de Direito e sobretudo, com os direitos individuais de seus administrados. Portanto, o papel do processo administrativo hodiernamente ultrapassa as questões burocráticas e atinge uma natureza de direito substancial, necessário à concretização de uma relação justa e transparente entre Estado e sociedade.

Ademais, faz mister destacar que, antes de aprofundar-se nas finalidades e princípios norteadores do processo administrativo, no tocante a conceituação do que vem a ser processo, não há um consenso doutrinário. Ocorre que, alguns doutrinadores diferenciam os termos processo e procedimento administrativo, conceituando aquele como a sequência de atos administrativos realizados numa ordem estabelecida em lei e com uma finalidade específica que gera a prática de um ato final. Enquanto o procedimento seria a forma pela qual os atos processuais são desenvolvidos, isto é, procedimento seria a exteriorização do processo (CARVALHO, 2018). Apesar disso, tais diferenciações não encontram relevância prática na *praxe* administrativa nem tampouco na doutrina em geral, razão pela qual este trabalho adotará os termos como sinônimos, abarcando toda a sucessão de atos praticados pela administração a fim de alcançar um objetivo final.

Diante da nova ótica sob a qual o processo administrativo é colocado, a doutrina ampliou seu rol de objetivos e lhes deu uma roupagem constitucionalizada. Diversas são as finalidades trazidas pelos autores com diferentes denominações, mas que convergem para quatro grandes ideias básicas das quais se ramificam outros objetivos, princípios e regras administrativas. Por questões didáticas, a fim de uma compreensão mais lúcida, se analisará as finalidades do processo administrativo a partir da divisão feita por Matheus Carvalho (2018) em seu livro Manual de Direito Administrativo. A partir da compreensão de suas finalidades e

sua base principiológica, pode-se entender melhor as relações existentes entre processo, cidadania e Administração.

Primeiramente, o processo administrativo objetiva um controle da atuação estatal, isto ocorre porque quando ele obedece aos trâmites legais e em garantia ao princípio da publicidade, traz transparência de todas as suas fases e tudo o que ocorre no seu desenvolvimento. Essas informações, em regra, são públicas e acessíveis a toda população que pode acompanhar os atos administrativos. Diante da necessidade de publicidade e motivação de suas condutas, a Administração fica coibida de se portar de forma obscura ou dentro da ilegalidade. Outrossim, essa aproximação entre os indivíduos e àquilo que está sendo praticado pelos entes públicos facilita a possibilidade de se impetrar remédios constitucionais contra atos que estejam em desacordo com o ordenamento vigente, por exemplo, impetração de mandado de segurança ou ação popular.

Há também o objetivo de resguardar a democracia, isto se dá em razão da exigência de motivações e fundamentações nas tomadas de decisões. Esses requisitos visam impedir condutas arbitrárias por parte de Poder Público e, como supracitado, retiram a verticalidade da relação entre Estado e sociedade para garantir uma natureza pública, cidadã e com dialeticidade. Além disso, o processo visa proteger o interesse e patrimônio público do qual o povo é titular, ou seja, ele tutela o bem jurídico pertencente ao coletivo. Essas implicações, consagram a pertença da coisa pública à coletividade e funciona como meio de defesa contra decisões viciadas e incompatíveis com o interesse público. Com efeito, o processo é uma das formas de se modelar as limitações e prerrogativas dos entes públicos perante o Estado Democrático de Direito.

Uma outra finalidade básica é a redução de encargos do Poder Judiciário, isto porque diante de decisões administrativas mais eficientes, sem vícios de legalidade e mais justas há uma menor probabilidade de se recorrer as vias judiciais, ou seja, quanto maior a lisura processual maior a credibilidade das decisões. Outrossim, é possível nos processos administrativos a participação das partes por meio de oitivas, produção de provas e apresentação de defesa sem a litigiosidade judicial, o que traz mais celeridade processual sem haver óbice à participação dos interessados, resguardando o direito ao devido processo legal. Ademais, pode-se perceber previamente a existência de vícios e a consequente anulação de atos administrativos sem a necessidade de se esperar todo o trâmite judicial. Dessa maneira, os processos administrativos auxiliam na diminuição dos elevados números de ações nas varas e tribunais.

Ressalte-se que o processo administrativo não é obstáculo para o acesso ao poder jurisdicional, nem tampouco requisito necessário para se ingressar com demandas no judiciário.

É pacífico o entendimento na doutrina e jurisprudência de que o acesso à justiça é garantia constitucional e não pode ser limitada ou condicionada de maneira a tornar mais dispendiosa para o cidadão a sua concretização.

Por fim, têm-se a finalidade de se buscar o aperfeiçoamento da atuação estatal na sua busca precípua por eficiência no trato com a *coisa* pública. Com efeito, o processo é visto como instrumento de efetividade dos atos administrativos, tornando-os menos propenso a defeitos e garantindo o direito que toda coletividade tem a uma boa administração pública. Ademais, quanto menos vícios e mais respeito às normas jurídicas pertinentes, haverá menos desgaste da máquina estatal e maior produtividade em seus atos o que concretiza o princípio constitucional da eficiência.

Para que as finalidades acima elencadas sejam alcançadas e em razão delas, a doutrina também pontuou princípios específicos do processo administrativo que complementam os concernentes ao Direito Administrativo material, já analisados ao longo desta monografia. Eles, assim como os outros princípios explanados, se comunicam e têm interdependência entre si. A Constituição Federal estabelece três princípios, quais sejam, o do contraditório, da ampla defesa e da razoável duração do processo. Contudo, a doutrina e a jurisprudência estabeleceram outros ao longo dos anos. Diante da impossibilidade de se aprofundar no estudo do processo administrativo sem entender os princípios que o embasam, se fará, a seguir, uma breve síntese dos conceitos e aplicações desses princípios como forma de auxiliar na interpretação das normas processuais.

Primeiramente, insta pontuar os princípios do contraditório e da ampla defesa, estampados no texto constitucional, em seu art. 5º, inciso LV, estabelecendo que é direito dos litigantes e/ou acusados, em processos judiciais ou administrativos, o contraditório e a ampla defesa com seus meios e recursos inerentes. Dessa forma, ninguém pode ser condenado sem que tenha tido a oportunidade de se defender e ainda, contraditar as questões levantadas durante o processo. O direito ao contraditório diz respeito ao conhecimento da parte sobre os fatos, provas, acusações, enfim, acerca de tudo o que for levantado no processo a fim de que se possa fazer oposição. No tocante a ampla defesa, trata-se do direito de se defender por todos os meios admitidos no ordenamento jurídico. Esses dois princípios são primordiais por garantirem a efetiva participação no processo, sendo ainda, bases do devido processo legal que consolidam o Estado Democrático de Direito.

O princípio da razoável duração do processo é autoexplicativo, isto é, ele estabelece que os processos administrativos devam ocorrer de maneira célere, evitando atrasos injustificados em suas conclusões. Ele possui profundo vínculo com o princípio da eficiência a

fim de que sua tramitação ocorra com a maior presteza e as decisões sejam tomadas no menor tempo possível (MEDAUAR, 2018). Este princípio firmou-se através da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, adentrando ao rol de direitos fundamentais do art. 5º em seu inciso LXXVIII. Portanto, ele indica que um corolário do dever de eficiência da Administração Pública é que seus processos sejam instruídos em um prazo razoável. Entretanto, ressalte-se que este dever não autoriza o descumprimento da legalidade, nem se pode ferir o devido processo legal sob o argumento de se objetivar uma resolução mais rápida. Todos os princípios se comunicam e devem ser conciliados, sem sacrifício de nenhum.

O princípio do formalismo moderado “consiste 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” (MEDAUAR, 2018, p. 168). Nesse sentido, ele estabelece que as formas legais no âmbito processual administrativo devem ser suficientes para apontar a sucessão de atos a ser seguida para um processo sem vício, dando segurança jurídica às decisões administrativas, mas sem torna-las excessivas a ponto de se criar óbice à própria conclusão do trâmite. Ademais, este preceito define uma flexibilidade razoável na interpretação das formas, para que essas não sejam um fim em si mesmas e assim, o processo se distancie de suas reais finalidades. Portanto, ele consolida o entendimento de que o processo não é fim, mas meio pelo qual a Administração tutela o interesse e o patrimônio público, respeitando os direitos e garantias de seus administrados.

No que tange o princípio da verdade material, ele diz respeito ao dever de se buscar no processo a verdade de fato, isto é, o que realmente aconteceu e não a verdade formal apresentada pelas partes. Para tanto, a Administração deve realizar diligências que elucidem as questões atinentes ao caso concreto, não se satisfazendo apenas com o que for apresentado pelas partes. Outrossim, este princípio consolida o entendimento de que os processos administrativos visam saber qual realidade fática daquela situação e não, ser uma espécie de promotoria para acusar. Por exemplo, as comissões constituídas em processo administrativo disciplinar não possuem a finalidade de acusação, mas tão somente de investigação diante de suposta irregularidade.

Portanto, extrai-se desse princípio que o ente público num processo administrativo não se encontra como uma parte que litiga em face do particular nem tampouco busca-se satisfazer interesses meramente fazendários, ao contrário, visando proteger o patrimônio público pertencente a toda coletividade, ele tem o dever de averiguar as situações fáticas que, a partir do estabelecido no ordenamento jurídico, conferem direitos ou estabelecem obrigações aos administrados, evitando que a torpeza ou falsas informações acarretem em danos ao erário.

O princípio da oficialidade, denominado também de impulso oficial, implica na obrigatoriedade da Administração tomar providências para se chegar à decisão final (MEDAUAR, 2018). Em outras palavras, significa que o processo não pode depender exclusivamente da ação das partes, cabendo ao ente público realizar diligências como solicitação de provas, intimação, dentre outras medidas. Ele se justifica em virtude do princípio acima explicitado, o da verdade material. Por causa disso, ele não deve ser usado de maneira desarrazoada ou arbitrária, mas exclusivamente com o fim de se buscar a verdade fática do caso concreto. Ademais, ele não suprime a atuação dos sujeitos envolvidos, que possui garantia do contraditório e da ampla defesa em todo o decurso do processo, apenas evidencia a responsabilidade da Administração buscar fazer com que o processo atinja suas finalidades.

Pelo exposto, observa-se como a democracia ressignificou a ideia de Estado e conseqüentemente, a forma de se administrar, assim como trouxe aparatos constitucionais para se resguardar e tutelar os direitos e garantias individuais e de toda coletividade. Nesse sentido, o processo veio como instrumento de efetivação dessa nova Administração Pública, legitimando o poder de acordo com princípios materiais e processuais a fim de oferecer a possibilidade de controle social dos atos administrativos, resguardar a democracia, diminuir as demandas judiciais e aperfeiçoar a máquina estatal.

2.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO FEDERAL: BASE JURÍDICA, ESPÉCIES E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

O processo administrativo federal encontra sua base infraconstitucional positivada na Lei nº 9.784 que regula, de forma geral e subsidiária, todos os processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta. Por sua vez, esta lei não visa excluir outras leis específicas, por isso ela mesmo estabelece que sua aplicação se dará subsidiariamente. Em outras palavras, ela traz regras gerais a serem aplicadas, mas em caso de existência de lei específica de determinado processo, como é o caso do processo administrativo disciplinar presente na Lei nº 8.112/90, por exemplo, prevaleça a norma específica, sendo aquela aplicada apenas para complementar e preencher lacunas.

Dessa forma, para se analisar a referida lei, primeiramente, deve-se ter consciência do seu caráter geral, diante dos diversos regramentos disciplinando diversas espécies de processo administrativo. Ademais, insta destacar que ela não se aplica à Estados e Municípios, mas tão somente a União. Contudo, o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido

de que é passível de aplicação aos entes federados, quando estes não possuírem legislação tratando do tema, é o que se observa no julgado a seguir:

RECURSO ESPECIAL. LEI N.º 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. ESTADOS E MUNICÍPIOS. PRAZO DECADENCIAL. SUSPENSÃO. INTERRUPTÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. REVISÃO. FATOS. NÃO-CABIMENTO. SÚMULA 07/STJ.[...] 10. **A Lei 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local.** Precedentes do STJ. 11. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (REsp1.148.460/PR, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe de 28.10.2010 *grifo nosso*)

Diante disso, verifica-se sua importância no ordenamento jurídico e sua consequente necessidade de se analisar inicialmente esta lei, para melhor compreender os processos administrativos federais específicos. Outrossim, ela traz disposta a aplicação de princípios estudados neste trabalho, que são fundamentais para uma Administração eficiente e isenta de vícios. No mesmo sentido, ela também estabelece em seu artigo 1º que visa proteger os direitos dos administrados e dar o melhor cumprimento aos fins da Administração, o que corrobora com tudo que já foi afirmado neste trabalho, isto é, que o processo administrativo não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de garantia da democracia, dos direitos individuais e coletivos, bem como do patrimônio público.

A partir dessas diretrizes iniciais, a lei em comento traz em seus artigos 3º e 4º direitos e deveres dos administrados, dentre eles, o direito a ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que devem facilitar o exercício de seus direitos, a aplicabilidade dos princípios do contraditório e ampla defesa, por meio da faculdade de se fazer assistir por advogado, da obrigatoriedade de ter ciência de processos em que seja interessado ou ainda, formular alegações e apresentar documentos antes da decisão do órgão competente. Além disso, estabelece o dever de expor os fatos conforme a verdade, proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé, não agir de modo temerário entre outros.

O processo administrativo pode ser iniciado por meio de requerimento escrito do interessado ou de ofício por interesse da Administração, isto se dá tanto em razão do direito de petição¹ quanto em razão do poder de autotutela do Estado. Além disso, dispõe em seu artigo 6º, parágrafo único, que a Administração não pode recusar imotivadamente o recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado acerca de eventuais falhas. É importante ressaltar que no que tange a forma escrita acima apontada, a própria lei abre margem para

¹ Direito estampado no art. 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal, que afirma ser assegurado a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (...).

possibilidade de requerimentos orais em situações excepcionais trazidas no ordenamento. Por fim, há exigência para que os órgãos e entidades elaborem modelos ou formulários padronizados para assuntos cujas pretensões sejam equivalentes, assim como, a possibilidade de pedidos semelhantes em um único requerimento, tudo isso visando dar acessibilidade aos cidadãos na busca de seus direitos.

Diante disto, surge o seguinte questionamento: “qualquer pessoa pode requerer e quem seriam os interessados que a lei trata?” Para elucidar tais dúvidas, ela elenca ao longo dos incisos de seu art. 9º os legitimados no processo administrativo, quais sejam, as pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; os que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser proferida; as organizações e associações representativas, no que tange direitos e interesses coletivos; e por fim, as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos. Sendo assim, reforça o entendimento de uma Administração aberta aos seus administrados e com vistas a assegurar-lhe seus direitos individuais, coletivos e difusos.

No que tocante a competência administrativa, é tratada pela lei e pela doutrina como imprescritível, irrenunciável e insuscetível de prorrogação. Imprescritível pois ela não se extingue com a inércia, é pois dotada de obrigatoriedade e não se pode perdê-la em virtude da vontade do agente. É irrenunciável diante da sua previsão legal, a competência diz respeito ao cargo ou função, não ao indivíduo. Portanto, o sujeito pode renunciar ao cargo do qual é ocupante, não a competência designada em lei para aquele cargo (FILHO, 2011). É ainda improrrogável, pois mesmo que determinado agente atue fora de sua competência sem que haja qualquer requerimento de declaração de nulidade, ela não se estende.

Ressalte-se que, embora seja irrenunciável, a competência pode ser delegada ou avocada de forma excepcional e temporária, diante de razão justificada e desde que não viole proibição expressa de delegação. Dessa forma, pode-se afirmar que a delegação é uma extensão da competência de um agente competente para outro de igual ou inferior hierarquia, em razão de circunstâncias técnica, social, econômica, jurídica ou territorial (CARVALHO, 2018). No que diz respeito a avocação, trata-se da possibilidade de um agente público tomar para si a competência de um agente subordinado, desde que respeitada a temporalidade e com justificativas plausíveis.

Importante também destacar o tratamento dado aos casos de impedimento e suspeição, pois são formas de afastamento da competência originária como meio para garantir a imparcialidade das decisões administrativas, indispensável à justiça e legitimidade das

decisões (CARVALHO, 2018). Nesse sentido, a lei estabelece em seu artigo 18 que é impedido de atuar no processo o servidor ou autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria, tenha ou venha a participar no processo como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrerem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau, ou ainda, se estiver litigando com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Tais hipóteses de impedimento são critérios objetivos e portanto, a autoridade ou servidor que incorrer nesses casos deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar, pois sua omissão na comunicação do impedimento constitui falta grave para efeitos disciplinares. Acerca da suspeição, esta traz critérios mais subjetivos, dispondo o artigo 20 da lei em comento que poderá ser arguida em casos cujo servidor ou autoridade tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados no processo ou seus respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau. Tanto no impedimento quanto na suspeição, há uma clara preocupação com o princípio da impessoalidade a fim de que ninguém seja favorecido ou prejudicado ilegalmente e que o interesse coletivo seja resguardado.

Como já mencionado anteriormente, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei assim o exigir, trata-se de aplicação do princípio do formalismo moderado. Entretanto, se exige que os atos processuais sejam realizados em dias úteis, no horário de funcionamento da repartição na qual o processo estiver tramitando, seja escrito e seu processo tenha páginas numeradas e rubricadas. Esses atos devem também obedecer o prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior, para sua prática e devem ser realizados preferencialmente na sede do órgão, cientificando os interessados quando forem em outro local. Por fim, importante destacar o artigo 53 da lei que consolida o poder de autotutela da Administração ao dizer que esta deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Um outro aspecto importante a ser destacado é a positivação do princípio da motivação no artigo 50 da lei em epígrafe, exigindo que os atos sejam motivados com indicação dos fatos e fundamentos quando negar, limitar ou afetar direitos ou interesses; impor ou agravar deveres, encargos ou sanções; decidir processos de concurso ou seleção pública; dispensar ou declarar a inexigibilidade de processo licitatório; decidir recursos administrativos; importar anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo; decorrer de reexame de ofício e deixar de aplicar jurisprudência firmada sobre determinada questão ou discrepar de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais. A lei também ressalta a necessidade de

transparência de suas fundamentações, implicando-as em serem expostas de maneira explícita, clara e congruente.

Além dessa maneira de se motivar os atos processuais, a lei estatui o que a doutrina denomina de motivação alhures, ou seja, há a possibilidade de se decidir com base em pareceres, informações, decisões ou propostas anteriores, para que isso aconteça, entretanto, deve-se deixar evidente a concordância com o respectivo documento que se tornará parte integrante do ato. Ademais, quando se tratar de solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões desde que se respeite os direitos e garantia dos interessados. Portanto, independente da forma utilizada para fundamentar seus atos, a Administração deve se pautar pela compreensibilidade para que seus administrados possam saber quais razões levaram a determinada decisão.

No que diz respeito a extinção ou desistência processual, elas podem se dar mediante manifestação escrita do interessado, desistindo total ou parcialmente do pedido formulado, ou ainda renunciando quando se versar sobre direitos disponíveis. Porém, se houver mais de um interessado, a desistência ou renúncia atinge somente o que tenha assim postulado. Ela também não prejudica o prosseguimento do processo se a Administração considerar que o interesse público exige a respectiva conclusão processual. Por fim, o órgão competente pode declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou quando o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

Para além dos regramentos aqui apontados que se aplicam de maneira geral aos processos administrativos federais, também pode-se destacar as fases processuais pertinentes a todos, respeitados as peculiaridades de cada espécie como por exemplo, o procedimento sumário, os processos licitatórios, processos administrativos disciplinares entre outros. Nesse sentido, Odete Medauar (2018, p.169) classifica o processo administrativo em três fases: fase introdutória ou inicial, fase preparatória e fase decisória. A primeira consiste nos atos que desencadeiam o procedimento, podendo ser de ofício ou a requerimento de interessados, já a segunda é o momento em que se colhem todos os elementos de fato e direito que sirvam de embasamento para a tomada de decisão e por fim, a fase decisória que é o momento em que a autoridade competente decide e formaliza o ato decorrente.

Por fim, levando em consideração as modalidades formuladas por Hely Lopes Meirelles e Sérgio de Andréa Ferreira, Odete Medauar (2018, p.169) adota a seguinte tipologia para os processos administrativos: a) processos em que há conflitos de interesses, subdividido em gestão (licitações, concursos públicos entre outros), outorga (licenciamentos de atividades, registro de marcas etc), verificação (prestação de contas) e revisão (recursos administrativos,

reclamações); b) processos sancionadores, isto é, em que há acusados, subdividido em internos (processos disciplinares por exemplo) e externos (infrações decorrentes do poder de polícia, infrações relativas a administração fiscal).

Portanto, verifica-se que as regras gerais aplicadas a todos processos administrativos consolidam a necessidade de se respeitar o princípio da impessoalidade, resguardando os direitos das partes; de efetivar o princípio da eficiência por meio de uma instrução célere, motivada e respeitando a instrumentalidade das formas a fim de se atingir as finalidades processuais. Por último, ressalte-se que o processo no âmbito federal traz um poder-dever para que a Administração seja transparente em seus atos e decisões.

3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O Processo Administrativo Disciplinar é uma das espécies processuais derivadas do processo administrativo em âmbito federal. Ele decorre do Poder Disciplinar e existe como instrumento de proteção do serviço público e seus administrados, a fim de garantir que os servidores públicos federais ajam de acordo com o interesse público, sem causar danos ao erário ou ainda, se utilizar de suas funções e prerrogativas para vantagens pessoais ou de terceiros. Outrossim, ele está previsto na Lei nº 8.112/90 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais e é complementado pela Lei nº 9.784/99, pelos princípios norteadores do Direito Administrativo, bem como outras áreas jurídicas tais quais o processo civil e o processo penal.

Esta espécie processual é de suma importância para resguardar o patrimônio público federal e garantir que a Administração Pública sirva de fato à coletividade de maneira proba e eficiente. Por esta razão, se analisará neste capítulo todas as etapas constitutivas de seu procedimento, a legislação pertinente e o entendimento jurisprudencial acerca dos seus temas elementares, de modo que se compreenda como ocorre cada fase, desde a causa ensejadora de instauração até o julgamento final do feito. Ademais, se perceberá como o legislador e a doutrina tratou cautelosamente de cada ação durante o processo a fim de que as finalidades administrativas fossem atingidas.

Desse modo, verificar-se-á que o Processo Administrativo Disciplinar divide-se em três fases, sendo elas a fase de instauração; a fase de inquérito que se subdivide em instrução, defesa e relatório final; e por fim, a fase de julgamento. Esse processo tem seu início por meio da portaria de instauração da autoridade competente que designará três servidores públicos estáveis para formar a comissão disciplinar que instruirá todo o processo até a elaboração de um relatório final opinativo a ser encaminhado conjuntamente com todo o processo para o responsável pelo julgamento que diferenciará de acordo com a gravidade da penalidade a ser aplicada.

Diante disso, se identificará os pormenores procedimentais e seus impactos na Administração Pública, além de se inteirar acerca do Estatuto dos Servidores Públicos Federais. Tal conhecimento é parte fundamental para se compreender a temática central deste trabalho e os objetivos da pesquisa bibliográfica, percebendo como já falado anteriormente, que o processo administrativo contemporâneo ultrapassa sua natureza formal para alcançar sua natureza pública, cidadã e protetiva do Estado Democrático de Direito.

3.1 DA INSTAURAÇÃO

A primeira fase do Processo Administrativo Disciplinar diz respeito a sua instauração, que se dá por meio da publicação de uma portaria emitida pela autoridade competente na qual deve constar os dados funcionais dos membros da comissão (nome, cargo e matrícula), a indicação do respectivo presidente dentre os membros, o procedimento administrativo instaurado (PAD, sindicância dentre outros), os prazos pertinentes, o objeto de análise processual, assim como a possibilidade da comissão apurar fatos conexos aos já contidos no processo principal.

Essa portaria é elemento processual fundamental para o aperfeiçoamento do ato de instauração, isto é, ela é o instrumento de que se utiliza a Administração para formalizar o início do procedimento correccional. Ela também dá publicidade ao que se iniciará, apresentando quem constituirá a comissão disciplinar e os limites materiais que estão sob apuração. Ademais, não gera nulidade a portaria que deixa de informar o nome do servidor acusado, os ilícitos e seu enquadramento legal, pois trata-se de preservar a integridade do servidor envolvido, evitando influências ou presunções equivocadas. Por fim, ela deve ser publicada no Boletim de Serviço do órgão em que está ocorrendo o procedimento.

O procedimento disciplinar em comento é instaurado pela autoridade competente no momento imediatamente posterior ao conhecimento das possíveis irregularidades, observando sempre os prazos prescricionais. É esse o sentido extraído do Parecer nº AGU/LS-1/98 ao afirmar que “a autoridade competente, isto é, aquela a quem couber, por força legal, determinar a apuração da responsabilidade do servidor público denunciado, deverá, de imediato, nomear a comissão processante(...)”. Por fim, ressalte-se que tal comando legal não proíbe ou inviabiliza a possibilidade de que a autoridade instaure processo de caráter investigativo, a fim de verificar a autoria do ilícito ou/e obter provas mais contundentes acerca da materialidade do delito. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018)

A lei nº 8.112/90 não trata da competência para instaurar o processo administrativo disciplinar, sendo os regimentos internos de cada órgão federal os responsáveis por isso, eles atribuem esta competência, em regra, para aquela a quem o servidor acusado está diretamente subordinado. Nesse sentido, esclarece Marçal Justen Filho (2005, p. 1012):

A competência para instauração do processo disciplinar recai, em princípio, sobre a autoridade titular da competência para impor a sanção administrativa. Mas é possível que a lei ou o regulamento dissociem as duas competências, respeitando-se a regra do art. 141 da Lei nº 8.112/90 (que dispõe genericamente sobre o assunto)

Há ainda a possibilidade de que a irregularidade tenha ocorrido em unidades diferentes de um mesmo órgão, razão pela qual haja superposição hierárquica. Nesses casos, o procedimento deve ser instaurado, em regra, pela autoridade que tiver ascendência funcional comum sobre as unidades (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018). Em outras ocasiões, pode acontecer de servidores de órgãos distintos estarem envolvidos na mesma irregularidade, tornando competente a Controladoria Geral da União ou por intermédio de ato conjunto das autoridades máximas de cada órgão cujos servidores estejam envolvidos.

Contudo, insta ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça já estabeleceu entendimento de que o ato administrativo de instauração do processo administrativo disciplinar por autoridade incompetente pode ser convalidado, desde que se respeitem os princípios da ampla defesa e contraditório. É o que verifica-se a seguir:

EMENTA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DELEGADO DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO PARANÁ. DEMISSÃO. PROCESSO DISCIPLINAR. INSTAURAÇÃO PELO CORREGEDOR-GERAL. AUTORIDADE INCOMPETENTE. CONVALIDAÇÃO DO ATO PELO CONSELHO DA POLÍCIA CIVIL. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO-CONFIGURAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E DE PROCURADOR DO ESTADO NO CONTROLE DE ATOS DISCIPLINARES. ART. 6º, INCISOS IV E VII, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA. PROVA ACUSATÓRIA. DESCONSTITUIÇÃO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIÇÃO EM SEDE DE MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDENTES. RECURSO IMPROVIDO. 1. A circunstância de ter sido determinada a abertura do processo disciplinar por ato do Corregedor-Geral da Polícia Civil do Estado do Paraná, e não pelo Conselho da Polícia Civil, conforme previa a Lei Complementar Estadual 89/01, não enseja nulidade, porquanto o órgão deliberativo acabou por convalidar aquele ato ao julgar o relatório da comissão processante, concluindo pela aplicação da pena de demissão”. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, RMS 20631/PR - 2005/0152297-0. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgado em 10/5/2007, publicado em 28/5/2007)

No que concerne o local onde se deve instaurar o processo administrativo, a regra geral é que seja no órgão ou instituição em que supostamente tenha sido praticado a irregularidade (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018). Contudo, não se trata de uma regra absoluta, por exemplo, o § 3º do art. 143 da lei 8.112/90 prevê a possibilidade de delegação da competência para apuração do ato ilícito ao órgão diverso daquele em que ocorreu a suposta irregularidade, desde que mediante competência específica para tal finalidade, delegada pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração.

Destaca-se ainda, a possibilidade de infrações cometidas por servidores cedidos a outras entidades, casos em que a competência se mantém no lugar onde houve a irregularidade, porém com o julgamento feito pelo órgão cedente. Esclarecendo esta situação, a Nota DECOR/CGU/AGU N° 016/2008-NMS estabelece que a competência para julgar o processo administrativo nestes casos, só pode ser da autoridade a que o servidor estiver subordinado no âmbito do órgão ou instituição cedente (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018). Portanto, percebe-se também uma fragmentação da regra geral, se distinguindo o local em que se realiza o processo administrativo do lugar onde ocorrerá o julgamento deste.

Ademais, ressalte-se que há casos cuja permanência do servidor acusado em seu ambiente laboral possa gerar prejuízos à investigação, seja em razão da destruição de provas, seja por sua influência perante os demais servidores, ou ainda numa tentativa de coagir os demais. Por causa disso, a lei nº 8.112/90 previu em seu art. 147 a possibilidade do afastamento preventivo em até sessenta dias para manter o servidor longe de suas tarefas e impedir seu acesso a repartição:

Art. 147. Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade, **a autoridade instauradora do processo disciplinar poderá determinar o seu afastamento do exercício do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração.**

Parágrafo único. O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo. (grifo nosso)

Outrossim, cabe a comissão pedir o afastamento do servidor ou a própria autoridade instauradora assim determinar de ofício, podendo ocorrer no momento de instauração do processo ou após iniciado seus trabalhos. Por fim, observa-se que durante o afastamento, o servidor continua a receber sua remuneração normalmente, e ainda, segundo o parágrafo único, há apenas um único prazo para prorrogação de mais sessenta dias, isto é, esse instituto processual não pode ultrapassar cento e vinte dias no total, razão pela qual, findo o prazo, o servidor voltará para o seu ambiente de trabalho e os efeitos cessarão ainda que o processo não tenha sido finalizado.

Essa comissão é composta por três servidores estáveis designados pela autoridade competente na portaria acima explicada. Dentre eles, será escolhido pela autoridade um membro para ser presidente, devendo este ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do acusado, conforme preceitua o art. 149 da lei sob análise. A comissão deve ainda, ter um secretário designado pelo seu presidente, podendo ser algum outro membro da comissão ou um terceiro, neste último caso, devendo solicitar autorização ao chefe imediato do postulante a secretário.

Importante destacar que a comissão processante atuará com autonomia e imparcialidade. Dessa forma, a autoridade instauradora do procedimento disciplinar não pode exercer influência no decorrer dos trabalhos e nas conclusões do colegiado, garantindo que a comissão tenha liberdade para apresentar suas convicções acerca do caso. Entretanto, tal preceito não obsta a possibilidade da autoridade solicitar relatórios genéricos das atividades realizadas pela comissão a fim de se observar o andamento devido do processo, sobretudo quando se tratar de pedido de prorrogação de prazo ou recondução do processo.

As reuniões e audiências a serem realizadas pela comissão possuem caráter reservado, de acordo com o parágrafo único do art. 150 da Lei nº 8.112/90, isto porque é necessário garantir o sigilo exigido à elucidação dos fatos ou ante o interesse público. Dessa forma, é preciso compreender como se dá a publicidade no processo correcional, pois como já afirmado neste trabalho, o princípio da publicidade é meio para se evitar atos administrativos obscuros e posturas arbitrárias por parte da Administração, neste caso, por parte da comissão processual.

Diante disso, através de uma análise conjunta da legislação pertinente, da doutrina e de pareceres da Controladoria Geral da União, verifica-se uma mitigação deste princípio, retirando a ideia de aplicação absoluta. O que por sua vez, não impede que os acusados e seus respectivos defensores técnicos possuam acesso irrestrito aos autos do processo como forma de garantir e consolidar os princípios do contraditório e da ampla defesa. Essa mitigação atinge o acesso de terceiros no processo, que passa a ser restrito e assim permanece até a realização do ato decisório, conforme o Enunciado nº 14 da CGU:

RESTRIÇÃO DE ACESSO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES. Os procedimentos disciplinares têm acesso restrito para terceiros até o julgamento, nos termos do art. 7º, parágrafo 3º, da Lei nº 12.527/2011, regulamentado pelo art. 20, caput, do Decreto nº 7.724/2012, sem prejuízo das demais hipóteses legais sobre informações sigilosas. Enunciado CGU nº 14, publicado no DOU de 1/6/2016, seção 1, página 48.

Desse modo, conclui-se que não é concedido a terceiros o acesso aos documentos constantes em processos disciplinares ainda em curso. Por outro lado, uma vez concluído este, isto é, diante da realização do julgamento pela autoridade competente, deixa de existir a motivação para o sigilo, tornando de acesso público desde que respeitadas as informações protegidas por legislação específica tal como dados bancários, fiscais entre outros.

Por fim, salienta-se que a designação de servidor para integrar a comissão tem caráter obrigatório, sendo cumprimento de dever funcional, exceto nos casos de suspeição e impedimento previstos em lei. Trata-se de exceções de ordem legal, individual, íntima ou de

parentesco envolvendo o acusado com os membros da comissão, testemunhas, peritos e autoridade julgadora, o que impossibilita que estes desenvolvam imparcialmente sua função no respectivo procedimento correccional.

3.2 DO INQUÉRITO

A fase de inquérito é a segunda a acontecer no processo administrativo disciplinar, iniciando após a publicação da portaria constitutiva da comissão processante. É nela que ocorre toda a construção do material necessário à elucidação dos fatos, como a oitiva de testemunhas, análise documental, interrogatório dos acusados, apresentação de defesa, elaboração de relatório final, dentre outros. Ela se subdivide em três subfases: instrução que é aonde ocorre todas as diligências pertinentes para se buscar a verdade material, defesa que é o momento para o acusado mais uma vez provar que não cometeu qualquer ilícito e, por fim, o relatório final que a comissão processante elabora indiciando ou absolvendo o servidor. Dessa forma, é a fase crucial para se averiguar as supostas irregularidades que acarretará no indiciamento dos acusados, apresentação de defesa e elaboração do relatório final conclusivo apontando as ilicitudes ou absolvendo os envolvidos.

Contudo, antes de se analisar a sequência de atos existentes nesta etapa disciplinar, é imperiosa a necessidade de explanar-se resumidamente acerca da comunicação dos atos processuais. Isto se dá em virtude da obrigatoriedade de se cientificar as partes envolvidas antes do prosseguimento processual. Para tanto, deve-se entender inicialmente as três formas mais comuns utilizadas pelas comissões disciplinares para comunicar os atos aos envolvidos no processo, quais sejam: a notificação prévia, a intimação e a citação. Elas devem ser realizadas em duas vias, uma para o destinatário e a outra para ser anexada aos autos, assim como, devem ser assinadas pelo presidente da comissão.

Sendo assim, a notificação prévia não está prevista expressamente na Lei nº 8.112/90, mas trata-se de ato indispensável para iniciar o exercício da ampla defesa e do contraditório (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018). Ela é realizada no início da fase de instrução para notificar pessoalmente o servidor de que existe um processo administrativo disciplinar em que ele se encontra como acusado e assim, ele possa exercer seu direito de acompanhar o processo e utilizar os meios de defesa previstos. Por essa razão, a notificação deve indicar o motivo da instauração do processo ou a menção que os fatos motivadores se encontram descritos em determinado processo; os direitos e meios para

acompanhamento processual, contestação e produção de provas, bem como local e horário de funcionamento da comissão processante, além de ser acompanhada da cópia integral dos autos.

A intimação tem como finalidade dar ciência aos interessados dos atos processuais que já foram ou ainda serão praticados pela comissão, como por exemplo, convocar testemunhas para prestar depoimento, intimar os acusados para comparecerem nas oitivas, dentre outros. Nesse sentido, a Controladoria Geral da União aponta em seu Manual sobre PAD (2018, p. 119) que “as decisões da comissão precisam ser comunicadas aos acusados ou aos seus procuradores, principalmente se as decisões são relativas à formação do conjunto probatório, ainda que o pedido de formação da prova seja de iniciativa dos acusados”.

O documento de intimação também deve ser elaborado em duas vias assinadas pelo presidente da comissão e expedido tanto aos interessados quanto a terceiros, razão pela qual, o cidadão não pode negar-se a atender a intimação sob alegação de não ter interesse no processo². Se a testemunha for servidor, a expedição do mandado será imediatamente comunicada ao chefe da repartição de sua lotação, indicando dia e hora para a inquirição a fim de que seja o servidor liberado caso coincida com seu horário, é o que preconiza o parágrafo único do art. 157 da Lei 8.112/90. Ressalte-se que a ausência do acusado ou de seu procurador nas oitivas de testemunhas, desde que um deles tenha sido devidamente intimado, não gera nulidade processual.

A citação, por sua vez, é o instrumento pelo qual se formaliza o indiciamento do acusado diante da prática de alguma irregularidade, isto é, após a realização de todas as diligências para se obter a verdade material do caso, diante de provas que comprovem a existência de infração funcional, o colegiado deliberará pelo indiciamento ou não do acusado, caso seja indiciado, ele terá conhecimento disto através da citação. Este documento, também elaborado em duas vias, deve informar da possibilidade do servidor apresentar defesa escrita num prazo de dez dias como garante o §1º do art. 161 da Lei nº 8.112/90.

Isto posto, importante destacar o art. 155 da lei supramencionada que estabelece que na fase do inquérito, a comissão processante deverá promover a tomada de depoimentos, acareações, investigações e demais diligências cabíveis a fim de coletar provas, utilizando-se, quando necessário, a técnicos e peritos, objetivando a completa elucidação dos fatos e consequentemente, a verdade material do processo. Este dispositivo, sintetiza o vasto campo probatório permitido nos processos disciplinares e o dever que tem a comissão de tomar todas as ações pertinentes para esclarecimento dos fatos, isto é, a subfase de instrução é fundamental

² O inciso IV do art. 4º da Lei 9.784/99 dispõe que são deveres do administrado perante a Administração, prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

para se verificar o objeto fático do processo e por isso, não pode ser apenas um meio de acusação, mas verdadeiramente uma busca da veracidade do que está sendo alegado.

Como já mencionado, diversas são as provas admitidas no âmbito administrativo disciplinar, quais sejam, provas documentais, testemunhais e técnicas. No tocante a primeira, ela pode ser produzida no processo ou ainda ser emprestada de outra área jurídica, desde que adquirida por meio legal. As testemunhais, por sua vez, são as mais comuns de se ter num processo. Elas se sujeitam as regras de suspeição e impedimento trazidas no Código de Processo Civil, bem como no que tange sua capacidade civil. Ademais, deve a comissão zelar para que elas não sofram qualquer tipo de coação e influência por parte dos acusados, como por exemplo, mantê-la de frente para a comissão e de costas para os acusados e procuradores, por exemplo. Por fim, pode ainda haver a necessidade de perícias, elas são plenamente possíveis no processo disciplinar.

Outrossim, salienta-se o dever de imparcialidade e independência da comissão processante, garantindo o devido processo legal para o acusado. Em razão disto, concomitantemente com o princípio da verdade material, a comissão deve empenhar esforços para obter provas que esclareçam o que realmente aconteceu pois possui o ônus de provar que aconteceram as irregularidades, ainda que estas provas inocentem o acusado. Portanto, a comissão não é um órgão de acusação, mas de apuração acerca de possíveis irregularidades. Decorrente disto, destaca-se que as provas a serem produzidas ou juntadas no processo podem ser indeferidas mediante ato motivado do presidente da comissão, após ata de deliberação, se entender serem pedidos impertinentes, protelatórios ou que não tenham interesse processual.

Após todas as diligências tomadas pela comissão, notificando sempre o acusado ou seu procurador para garantir o contraditório e a ampla defesa, assim como motivando todas as suas ações, deverá ser intimado o acusado ou acusados a fim de serem ouvidos em seu interrogatório. Caso o acusado, devidamente intimado, não compareça, deve a comissão registrar o acontecido em termo de não comparecimento, tentando uma nova data para a realização do ato. Se novamente o acusado faltar ou optar por não exercer seu direito de defesa, o processo segue seu curso normal. De outro modo, se o acusado comparece e confessa as irregularidades, deve-se confrontar esta confissão com as demais provas presentes do auto, pois a confissão não implica no imediato encerramento da busca pela verdade material, mas apenas mais uma prova que deve ser analisada em conjunto com todas as demais.

Por fim, encerrando a fase instrutória, temos o indiciamento do acusado por meio de um termo que irá imputar ao servidor a prática de um ou mais infrações disciplinares (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018). Ressalte-se que para ser indiciado em

processo administrativo disciplinar, deve o servidor ter figurado como acusado durante toda a fase instrutória, ou seja, a comissão não pode indiciar quem foi apenas testemunha nas fases anteriores. Apesar de externar um prévio juízo de convicção, o termo de indiciamento é fundamental para o acusado formalizar sua defesa, tendo plena ciência da acusação que sofre e delimitando os termos da defesa escrita e julgamento. É neste momento também que a comissão deve expor as razões pelos quais se convenceu de que o acusado cometeu as infrações e quais foram cometidas, sempre apontando de forma individualizada, mesmo quando no processo houver mais de um acusado.

A Lei nº 8.112/90 traz objetivamente todas as condutas caracterizadas como infrações disciplinares. Ela estabelece em seu art. 116, doze incisos que versam sobre os deveres que o servidor se obriga e cujo descumprimento é passível de punição, enquanto que em seu art. 117, positiva dezenove proibições em seus incisos. A violação à quaisquer desses dispositivos acarreta penalidades disciplinares de advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada.

Cada penalidade acima elencada é aplicada a sua respectiva infração de acordo com o grau de gravidade da conduta. Em razão disso, são classificadas em quatro grupos: infrações leves que são aquelas que afrontam os deveres descritos no art. 116 ou violam os incisos I a VIII e XIX do art. 117 da lei em comento; infrações médias que dizem respeito ao fato de serem punidas com suspensão e estão dispostas no art. 117, incisos XVII e XVIII e no art. 130, §1º da mesma lei; infrações graves que são descritas no art. 132, incisos IX a XVI, e art. 132, incisos II, III, V, VII, IX e XII da lei supracitada; e infrações gravíssimas concernentes as expressas no art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI, da lei em destaque.

Entretanto, esse não é o único enquadramento jurídico no âmbito disciplinar. A Lei nº 12.527/11, conhecida também como a Lei de Acesso à Informação, incorporou um conjunto de regras relativas à publicidade e processamento dos pedidos de informação dos atos administrativos (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018). Diante disso, ela elencou em seu art. 32 as condutas ilícitas passíveis de punições disciplinares, como se observa a seguir:

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

- III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;
- IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;
- V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiros, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;
- VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e
- VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

Essas condutas são equiparadas às infrações disciplinares elencadas na Lei nº 8.112/90 e, para além disso, podem também configurar improbidade administrativa bem como práticas criminosas (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018). Diante disso, verifica-se que existe um amplo rol, tipificado no ordenamento jurídico objetivamente, de ilicitudes administrativas passíveis de responsabilização disciplinar.

Após observar se a conduta do servidor está enquadrada em algumas das hipóteses previstas na legislação disciplinar, a comissão o indiciará e expedirá um mandado de citação, como foi explanado anteriormente. A partir daí, dar-se-á início a segunda subfase do inquérito administrativo que é a apresentação de defesa escrita do indiciado no prazo de até dez dias. Essa defesa deve de fato corroborar para melhorar a situação do acusado, podendo a comissão solicitar uma nova defesa se entender que a primeira é inepta ou insuficiente, isto porque tenta-se evitar futura postulação judicial em virtude de empecilho no exercício da ampla defesa e contraditório.

A defesa é, portanto, o momento que o indiciado tem para formular, por escrito, uma argumentação pertinente, apresentar contraprovas e requerer diligências complementares a fim de demonstrar sua inocência ou justificar suas atitudes para que possa haver uma diminuição da penalidade a ser imposta (REIS, 1999). Ademais, ressalte-se que o prazo previsto na lei é impróprio, ou seja, pode a comissão dilatar o prazo ou até mesmo aceitar intempestivamente, caso haja justificativa plausível. De igual modo, pode negar pedido de prorrogação caso entenda se tratar de solicitações com efeitos meramente protelatórios.

Ocorre que, o servidor pode não apresentar defesa ou ainda, apresentá-la de maneira inepta, o que caracterizará revelia em ambos os casos. Entretanto, diferente do que ocorre em outras esferas do Direito, a revelia não caracteriza confissão presumida. No âmbito administrativo, tal instituto gera um único efeito que é o da designação de defensor dativo, isto é, diante da revelia, a autoridade instauradora designará um servidor ocupante de cargo efetivo superior ou igual ao do indiciado, ou ainda, ter nível de escolaridade igual ou superior para atuar no processo. Ressalte-se que se o indiciado revel reaparecer e desejar apresentar sua

própria defesa, a comissão pode avaliar tanto a defesa pessoal quanto a realizada pelo seu defensor dativo.

Por fim, importante destacar que o defensor dativo não pode negar a sua designação, apenas em casos de suspeição e/ou impedimento. Além disso, repise-se a edição da Súmula vinculante nº 5 na qual o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que, embora o acusado possa se fazer representar por advogado no processo administrativo, a falta dessa defesa técnica não gera nulidade, pois trata-se de faculdade do servidor, não sendo obrigatória a atuação advocatícia no âmbito disciplinar.

Após a apresentação e análise da defesa escrita, a comissão processante irá elaborar o Relatório Final que constitui a última subfase e finaliza o inquérito administrativo. Esse relatório deverá estar embasado no conjunto probatório construído durante a instrução processual, devendo os membros da comissão se afastarem de impressões e sentimentos pessoais em relação aos servidores em questão a fim de se assegurar a imparcialidade do processo. Outrossim, pode-se extrair três funções importantes do relatório: informativa, opinativa e conclusiva (COSTA, 2011).

A primeira função se dá em virtude do dever da comissão processante descrever no relatório todos os elementos capazes de fazer a autoridade julgadora compreender os fatos objeto da investigação. A função opinativa implica na necessidade de se ter um relatório com sugestões de aperfeiçoamento para evitar futuras irregularidades no órgão. Por fim, tem-se a função conclusiva que se dá pela obrigatoriedade da comissão se posicionar no relatório sobre a ocorrência ou não de alguma irregularidade, bem como acerca da inocência ou não dos servidores envolvidos, indicando os dispositivos violados e as respectivas penas a serem aplicadas.

Diante da conclusão do Relatório Final, a comissão o irá remeter à autoridade instauradora juntamente com os autos, informando quem é competente para julgar o processo. A autoridade instauradora, por sua vez, o encaminhará àquela hierarquicamente superior até chegar a quem a lei atribuiu competência de julgar o respectivo processo. A partir daí, inicia-se a última fase processual que é o julgamento do processo administrativo disciplinar.

3.3 DO JULGAMENTO

A última fase do processo administrativo disciplinar é o julgamento, momento em que a autoridade competente receberá os autos e terá vinte dias, a partir do recebimento, para proferir sua decisão, como estabelece o art. 167 da Lei nº 8.112/90. Todavia, trata-se de prazo

impróprio, isto é, o julgamento fora do prazo legal não implica na nulidade do processo, porém, é computado para contagem de prazo prescricional. A autoridade deverá, inicialmente, verificar se possui competência para julgar o processo, assim como se há vícios e nulidades, tanto formal quanto material, a fim de anular o processo para sua nova instauração, se necessário.

Caso o julgamento seja proferido por autoridade diversa da competente, deve ser o ato anulado, os efeitos de sua decisão extintos e o processo encaminhado para a autoridade competente, prevalecendo apenas os efeitos desta última decisão ainda que agrave ou abrande a penalidade. Nesse mesmo sentido, não pode a autoridade instauradora anular o processo em virtude de vícios formais e materiais se não for ela, a competente para julgamento, isto é, não se pode dividir a competência de verificação de validade e julgamento do feito, sendo a autoridade competente para julgar a única capaz de examinar as preliminares de mérito.

O art. 141 da Lei nº 8.112/90 estabelece as competências para julgamento de acordo com a gravidade das penalidades a serem aplicadas, quanto mais grave for a pena maior o grau da competência exigida. É o que verifica-se na leitura do dispositivo abaixo transcrito:

Art. 141. As penalidades disciplinares serão aplicadas:

I - pelo Presidente da República, pelos Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão, ou entidade;

II - pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso anterior quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

III - pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias;

IV - pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo em comissão.

Ressalte-se, contudo, que o Decreto nº 3.035/99, expedido pelo então Presidente da República, em seu art. 1º delegou a competência para que os Ministros de Estado e Advogado Geral da união, vedada a subdelegação, julguem processos administrativos disciplinares e apliquem as penalidades de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores. A parte final desse dispositivo, entretanto, aponta para a necessidade indispensável de prévia manifestação do órgão de assessoramento jurídico, não se tratando de manifestação vinculante, mas sim, apenas simples ato de assessoria. Dessa forma, os Ministros de Estado acumulam a competência para julgar as hipóteses supramencionadas e para aplicação de suspensão superior a trinta dias.

Repise-se também que, o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União é competente para conduzir e julgar os processos disciplinares em que figurarem como acusados os servidores e empregados do Poder Executivo Federal, incluindo os dirigentes

máximos das entidades vinculadas, conforme preceitua a Lei nº 13.844/2019 e o Decreto nº 5.480/2005. Por fim, importante frisar que, salvo nas hipóteses trazidas no texto legal acima, a competência para julgar e aplicar as penalidades é da autoridade da lotação do servidor na época do julgamento, mesmo que as irregularidades tenham ocorridas em local diverso ou antes de eventual remoção ou investidura em novo cargo.

Assim como ocorre com os membros da comissão processante e com as testemunhas, a autoridade julgadora também se sujeita as regras de suspeição e impedimento como ocorre no Código de Processo Civil e Código de Processo Penal. Entretanto, o Estatuto dos servidores públicos federais não trouxe expressamente o regramento versando sobre a autoridade julgadora, razão pela qual se busca a aplicação subsidiária da Lei nº 9.784/99. Essa, por sua vez, dispõe em seu art. 18 e 20 respectivamente que:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

(...)

Art. 20. Pode ser arguida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Desse modo, verifica-se que o impedimento diz respeito a critérios claros e objetivos de interesse no processo em curso, enquanto na suspeição trata-se de critérios subjetivos. Além disso, percebe o diferente tratamento dado as hipóteses de impedimento e suspeição, como por exemplo, o art. 19 da lei em comento impõe que a autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, constituindo sua omissão em falta grave para efeitos disciplinares. Já o próprio art. 20 supramencionado, afirma que poderá ser arguida, não sendo um caso de obrigação, mas de faculdade.

Tais situações poderão ser reconhecidas pela própria autoridade julgadora ou alegada pelo indiciado em sua defesa. Em se tratando de reconhecimento de ofício, deverá a autoridade encaminhar o processo imediatamente para seu substituto legal, já se tal verificação decorrer de alegação da parte, a autoridade deverá se manifestar de forma fundamentada, submetendo à apreciação de autoridade superior. Portanto, observa-se a necessidade de se ter, durante todo o processo, a imparcialidade tanto da comissão quanto da pessoa responsável por julgar o feito a fim de que seja um instrumento que garanta justiça e legalidade na punição de

quem tenha cometido infrações disciplinares e não um meio arbitrário ou ineficiente no qual não se possa resguardar o zelo com o patrimônio público, tampouco com seus administrados.

O art. 168 da Lei nº 8.112/90 afirma que a autoridade julgadora deverá acatar o relatório final da comissão processante, salvo se flagrantemente contrário às provas dos autos. Em seu parágrafo único, dispõe que quando se tratar de relatório contrário às provas, a autoridade poderá motivadamente agravar, abrandar ou isentar o servidor da penalidade. Portanto, extrai-se da interpretação legislativa do dispositivo que o legislador deu atenção especial para o valor do Relatório Final, privilegiando o trabalho realizado pela comissão em virtude do domínio dos fatos e do acompanhamento de toda construção probatória. Tratando-se de tema central do presente trabalho, este assunto será esmiuçado em capítulo próprio, o que se pode destacar desde logo é a intenção do legislador em reconhecer o relatório como importante meio para se orientar e tomar decisões coerentes.

Insta pontuar também que o indiciado se defende dos fatos à ele imputados e não dos enquadramentos legais. Em razão disso, pode a autoridade julgadora enquadrar as condutas praticadas pelo servidor em dispositivos diferentes dos apontados pelo trio processante, sem que tal ação enseje cerceamento de defesa, isto porque ele deverá demonstrar que não praticou determinada conduta. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento de que tal conduta não gera nulidade processual, como pode observar no julgado a seguir:

MANDADO DE SEGURANÇA. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. GESTORA DA CAIXA DE ECONOMIAS DA BASE DE ABASTECIMENTO DA MARINHA DO RIO DE JANEIRO-BAMRJ. APROPRIAÇÃO DE VALORES. MANIPULAÇÃO DE CONTAS CORRENTES. CONFISSÃO, PROVAS DOCUMENTAIS E TESTEMUNHAIS. INFRAÇÃO CABALMENTE COMPROVADA. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. SÓ INTERROMPE A PRESCRIÇÃO A SINDICÂNCIA SUMÁRIA PARA APURAÇÃO DA FALTA ADMINISTRATIVA. NULIDADE POR ALTERAÇÃO NA TIPIFICAÇÃO INICIAL DA INFRAÇÃO. A CLASSIFICAÇÃO JURÍDICA ATRIBUÍDA INICIALMENTE AO ILÍCITO ADMINISTRATIVO NÃO OBRIGA A AUTORIDADE QUE IMPÕE A SANÇÃO. INEXISTENTE DE INOBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DE DOSIMETRIA DA PENA. PROPORCIONALIDADE DA PENA DE DEMISSÃO EM FACE DAS INFRAÇÕES COMETIDAS PELA IMPETRANTE. ORDEM DENEGADA.

1. A prescrição da pretensão punitiva do Estado se interrompe com a Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar destinado a apurar as infrações disciplinares previamente identificadas por procedimento preparatório que esclarece os fatos. Não obstante a existência de investigação para elucidar os elementos preliminares do delito administrativo à época dos fatos, a prescrição só se interrompe com a Sindicância ou PAD que culmina com a aplicação da penalidade administrativa.

2. A autoridade coatora apontada, que impõe a pena de demissão, vincula-se aos fatos apurados e não à capitulação legal proposta pela Comissão Processante. Da mesma forma, o indiciado se defende dos fatos contra ele imputados, não importando a classificação legal inicial, mas sim a garantia da ampla defesa e do contraditório. Por isso, a modificação na tipificação das condutas pela Autoridade Administrativa não importa nem em nulidade do PAD, nem no cerceamento de defesa.

(...)

5. A dosimetria na aplicação da pena foi devidamente respeitada, consoante se verifica nas Conclusões do Relatório da Comissão de Instauração de Processo Administrativo Disciplinar, que ponderou as faltas cometidas pela Servidora e impôs a pena de demissão. Medida que encontra respaldo no princípio da proporcionalidade.

6. Ordem denegada.

(MS 13.364/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 26/5/08). *Grifo nosso*

Diante disso, fica claro que a autoridade competente para julgar o processo administrativo disciplinar se vincula aos fatos imputados, não as tipificações elencadas pela comissão, sendo plenamente possível que o trio processante aponte para determinado enquadramento legal da ação do indiciado, mas ao analisar todo o processo, a autoridade entenda que a conduta praticada caracterize outra hipótese legislativa distinta daquela e julgue com base nesse dispositivo. Contudo, necessário salientar que esse permissivo não ampara julgamentos realizados com base em fatos que não constem no termo de indiciamento, como já falado anteriormente, este termo delimita as acusações e permite o exercício do contraditório de da ampla defesa.

Portanto, diante de casos em que a autoridade julgadora entenda haver necessidade de apreciar outros elementos fáticos não analisados nos autos, deverá determinar o refazimento dos trabalhos, instaurando nova comissão (que pode ser o mesmo trio designado anteriormente) a fim de que haja sobre estes fatos a possibilidade de defesa por parte do interessado.

Por fim, insta pontuar ponto controverso entre doutrina e jurisprudência referente a aplicação das penas capitais da Lei nº 8.112/90. Inicialmente, o art. 128 da mesma lei afirma que serão consideradas na hora de se aplicar a penalidade, a natureza e a gravidade da infração, os danos decorrentes para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais. Ocorre que, a maioria doutrinária entende que quando se tratar das hipóteses previstas no art. 132, isto é, os casos que importem em pena de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade não se vinculam aquele dispositivo, havendo inadequação entre este e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, presentes apenas para casos de suspensão e advertência (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2018).

Ocorre que, o Superior Tribunal de Justiça em seus julgados, tanto reconheceu este entendimento como também julgou em sentido contrário, se posicionando de um modo geral, na ideia de que as sanções embora estejam fixadas em razão da própria infração, não se isentam da necessidade de demonstrar proporcionalidade, devendo observar os parâmetros trazidos no

art. 128, mesmo diante de casos como por exemplo o de demissão ou cassação³. Diante da falta de posição consolidada, verifica-se ainda mais a necessidade de um trabalho robusto por parte da comissão, a fim de que todos elementos estejam claros e acessíveis para análise na hora do julgamento.

³ Como se verifica em: BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 13.791/DF - 2008/0192543-9. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 25/4/2011.

4 A IMPORTÂNCIA DO RELATÓRIO FINAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O Relatório Final constitui peça fundamental para a realização de tomadas de decisões mais eficazes e menos viciadas, pois funciona como verdadeiro instrumento processual feito para impedir ilegalidades e excessos que perpassem o âmbito da razoabilidade. Trata-se de meio pelo qual a autoridade julgadora pode ter conhecimento das acusações, dos pleitos e debates a partir da narração dos fatos investigados, das provas obtidas e do enquadramento ou não das condutas dos envolvidos nas causas ensejadoras de penalidades administrativas.

Segundo o art. 168 da Lei nº 8.112/90, a autoridade ao julgar o processo administrativo disciplinar acatará o relatório da comissão processante, salvo se a conclusão desta for flagrantemente contrária às provas presentes nos autos. Em outras palavras, o julgamento deverá se vincular à recomendação constante no relatório, desde que este tenha seguido todos os requisitos previstos em lei, processualmente e materialmente. Este é o entendimento extraído do dispositivo supracitado concomitante com o que afirmam os autores especialistas em Direito Administrativo.

Ocorre que, o Supremo Tribunal Federal ao julgar o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 33.666 – Distrito Federal, afirmou que a autoridade julgadora não se vincula ao relatório elaborado pela comissão disciplinar, contrariando o entendimento moderno consolidado na doutrina e nos documentos oficiais dos órgãos correccionais federais. Este posicionamento mitiga a proteção que o legislador conferiu ao relatório e amplia os poderes que a lei confere para a autoridade competente.

Diante disso, este capítulo analisará o acórdão da Suprema Corte destacando as teses trazidas e debatidas pelos Senhores Ministros, bem como o contexto em que se deu esta decisão. A partir disso, far-se-á uma análise crítica no tocante a nova e perigosa interpretação dada ao art. 168 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, demonstrando a problemática desse ponto de vista e a incoerência diante dos preceitos norteadores da atuação administrativa, impactando diversos processos administrativos disciplinares em curso.

Por fim, será explanado acerca da importância dessa peça processual e o quanto a sua vinculação no julgamento proferido pode aperfeiçoar e efetivar as decisões administrativas, funcionando como um verdadeiro instrumento impeditivo de decisão viciada. Ademais, se perceberá também que esta vinculação gera uma ampliação na qualidade e celeridade processual, diminuindo os gastos com a manutenção da máquina estatal e dando efetividade as

garantias individuais e coletivas concernentes aos princípios e objetivos do processo administrativo.

4.1 RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.666 DISTRITO FEDERAL

O Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 33.666 – Distrito Federal, traz diversas pontuações acerca dos elementos e princípios do Processo Administrativo Disciplinar, por isso, é importante analisar todas as teses suscitadas e elencadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgado. Ele não apenas aponta o posicionamento da Suprema Corte, mas também traz discussões diante de voto dissidente, demonstrando que mesmo diante de acórdão proferido, não é um entendimento unânime e consolidado. Portanto, são posições que podem ser modificadas diante de um aprofundamento nas problemáticas levadas ao tribunal.

Inicialmente, deve-se destacar que o recurso ordinário supracitado tem sua origem na impetração de mandado de segurança por João da Hora Santos Filho contra ato praticado pelo Ministro de Estado da Fazenda em face da União que expediu a Portaria nº 266 de 25/06/2009, acarretando na demissão de suas funções de Auditor-Fiscal da Receita Federal. Este ato impugnado decorreu de processo administrativo disciplinar, instaurado para averiguar a prática de possíveis irregularidades imputadas ao então servidor por meio de denúncia anônima. A comissão concluiu em seu relatório final que a) não existia variação patrimonial a descoberto nos anos-calendário de 1999 a 2003; b) não ficou comprovada a utilização da empresa Jodata Consultoria e Informática Ltda. para prestar serviços de consultoria entre os anos de 1999 a 2003; por fim, c) os atos de administração realizados pelo impetrante não caracterizavam a infração prevista no art. 117, X, da Lei n. 8.112/1990, em razão do lapso temporal observado entre os atos de gerência e o período investigado que foi de cinco anos.

Ocorre que, a autoridade competente para julgar o processo disciplinar, acolhendo o parecer da Corregedoria-Geral da Receita Federal, decidiu seguir a proposta de designar nova comissão sindicante, ato consubstanciado na Portaria nº 64/2008. Esta nova comissão, por sua vez, após o inquérito administrativo realizado, concluiu que não seria razoável aplicar a pena de demissão. Contudo, o indiciado teria incorrido em variação patrimonial a descoberto nos anos de 2001, 2003 e 2005, caracterizando-se assim como prática de improbidade administrativa, hipótese prevista com penalidade de demissão segundo o art. 132, IV da Lei nº 8.112/90. Diante disso, a autoridade julgadora decidiu pela demissão do então servidor, contrariando conclusão da comissão processante.

Diante disso, ele impetrou mandado de segurança alegando que a) a primeira decisão foi proferida fora do prazo legal, em contrariedade ao art. 167 da Lei 8.112/1990, b) reconhecida a sua inocência, caberia à autoridade determinar o arquivamento do processo ou apenas o servidor no caso de entender que a conclusão da comissão foi contrária à prova dos autos. No entanto, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça denegou a ordem, razão pela qual ele recorreu reforçando suas razões anteriores e acrescentando que a) houve inobservância dos arts. 168 e 169 da Lei nº 8.112/90; b) o ato que determinou a formação de nova comissão processante foi imotivado; c) houve cerceamento de defesa no curso do processo administrativo disciplinar; d) a decisão de aplicação da pena de demissão foi infundada e por fim; e) a nova comissão desconsiderou a coisa julgada administrativa uma vez que a comissão anterior entendeu inexistir variação patrimonial a descoberto.

A União sustentou em suas contrarrazões recursais que o impetrante não ostentava direito líquido e certo, pois não há nulidade no que diz respeito a constituição de segunda comissão disciplinar. Nesse sentido, a Procuradoria Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso e se posicionou pela impossibilidade de apreciação, por parte do Poder Judiciário, no que toca o mérito da penalidade imposta. Por conseguinte, insurgindo contra acórdão do Superior Tribunal de Justiça que denegou a ordem e reconheceu a validade do ato impugnado, tem-se o recurso ordinário analisado em que o recorrente apontou nulidade no procedimento, em razão da violação dos artigos 167, 168, 169 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

No tocante a argumentação do impetrante acerca da violação ao art. 167 da Lei nº 8.112/90, o voto vencedor do Ministro Edson Fachin expressa que o excesso de prazo não torna nulo o julgamento como prevê o §1º do art. 169 da mesma lei. Nesse sentido, Antônio Carlos (2014 p. 1467) expressa que “não é nulo o julgamento da sindicância ou do processo administrativo disciplinar apenas por causa do decurso do prazo máximo de 80 ou de 140 dias para respectiva conclusão, ressalvada a possibilidade de prescrição superveniente da pretensão punitiva”. Dessa forma, a Suprema Corte não acolheu o argumento de nulidade decorrente do descumprimento do prazo positivado no art. 167 do Estatuto dos Servidores.

Outrossim, não subsiste razão jurídica que indique ser impossível a comissão julgadora converter o julgamento em diligência, isto porque o art. 29 da Lei nº 9.784/99 dispõe que as atividades de instrução cujo objetivo é a averiguação e comprovação de dados necessários à tomada de decisão podem ser realizadas de ofício ou mediante impulso oficial do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados proporem atuações probatórias. Sobre o tema, o voto trouxe a afirmação de Armando Pereira (1962, p. 52) que diz:

Examinando as provas colhidas, a autoridade pode ter necessidade de melhores esclarecimentos sobre os fatos ou sobre as circunstâncias alegadas.

(...)

A autoridade poderá ordenar que nova comissão, por ela designada, apure pontos de dúvida que assinalará como roteiro. Essa nova comissão agirá dentro das normas legais e dos prazos prescritos comuns a todas as comissões de inquérito.

Sendo assim, é plenamente possível que a autoridade julgadora, observando a necessidade de uma instrução mais robusta para obter clareza na sua tomada de decisão, designe uma nova comissão para apurar os pontos que não ficaram amplamente definidos e para dirimir as dúvidas restantes. Essa comissão atuará dentro das normas e prazos legais comuns a todas as comissões de processos administrativos disciplinares.

No que tange a alegação de que houve coisa julgada administrativa, o Ministro Edson Fachin afirma que a providência tomada pela comissão como diligência instrutória impede que sejam examinadas as alegações sobre a coisa julgada. Além disso, o juiz fundamenta o seu entendimento pelo afastamento da coisa julgada no art. 168 da Lei nº 8.112/90 expondo que a autoridade julgadora não se vincula ao relatório da comissão.

Também é improcedente a alegação de cerceamento de defesa, pois a portaria inicial deve conter a descrição dos fatos de modo que possa ser garantida o exercício de defesa em relação a eles e não à imputação do art. 132, IV no presente caso. Sendo assim, não há cerceamento por não ter a tipificação na portaria inicial, haja vista ser na fase instrutória que ocorre os fatos típicos são apontados e consequentemente o indiciamento formal do acusado. Portanto, o acusado em processo administrativo disciplinar se defende dos fatos, não se restringindo a tipificação legal.

Ademais, quanto à capitulação do fato como improbidade administrativa, a Corte recorre à sua própria jurisprudência para se firmar no sentido de que o inciso IV, art. 132 do Estatuto remete às condutas tipificadas na Lei nº 8.429/92, incorporando-as como infrações funcionais que podem ser apuradas e punidas pela Administração Pública⁴. O recorrente alegou ainda que a apuração da improbidade por variação descoberta depende da conclusão de procedimento administrativo fiscal, porém, utilizando-se do relatório final da comissão processante deste caso, o Supremo Tribunal afirmou que a evolução patrimonial que caracteriza a improbidade administrativa é apurada por meio de sindicância patrimonial e que há uma inversão do ônus da prova, pois é o agente público que deve demonstrar a origem lícita dos recursos.

⁴ Entendimento extraído do RMS 30010, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 15/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-029 DIVULG 16-02-2016 PUBLIC 17-02-2016

Por fim, ante a alegação de violação ao princípio da proporcionalidade na aplicação da pena de demissão, o Ministro redator do voto vencedor indicou que a jurisprudência da Corte tem afastado a possibilidade de que o exame sobre a proporcionalidade seja feito na via estreita do mandado de segurança, pois essa reapreciação seria acerca de elementos fáticos o que não se admite neste remédio constitucional. Diante disso, o Ministro Edson Fachin conclui seu voto confirmando a decisão do Superior Tribunal de Justiça de denegar a medida em sede de mandado de segurança, não dando provimento ao recurso ordinário em razão de ausência de direito líquido e certo.

As teses acima explanadas, sintetizam os motivos de desprovimento do recurso ordinário nos termos do voto do Senhor Ministro Edson Fachin, redator do acórdão. Ocorre que, como mencionado anteriormente, a decisão não se deu de maneira unânime e em razão disto cabe destacar os pontos que causaram divergência entre os Ministros. Dessa maneira, passa-se a explicitar o voto vencido do Senhor Ministro Marco Aurélio, Relator e Presidente.

O Senhor Ministro e Relator, entende que houve desrespeito aos artigos 168 e 169 da Lei nº 8.112/90 que consagram limites à atuação da autoridade administrativa nos processos disciplinares. Inicialmente, ele aponta que a motivação para formação de segunda comissão se deu em razão de mera discordância com as conclusões do relatório final, mostrando-se indevido direcionamento quanto ao resultado da apuração, violando assim os princípios da impessoalidade e moralidade. Nesse sentido, ele traz o teor do art. 168 que expressamente diz:

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. (grifo nosso)

Nesse sentido, a interpretação legislativa revela que a regra geral é a de que a autoridade julgadora deve seguir o relatório da comissão, podendo julgar em sentido diverso desde que o relatório contrarie as provas dos autos. Quanto ao art. 169, ele afirma que trata-se de dispositivo limitador da autoridade administrativa pois estabelece que a autoridade declarará a nulidade, total ou parcial, e ordenará a constituição de outra comissão para instauração de novo processo quando verificar a ocorrência de vício insanável, não podendo assim potencializar os poderes do agente público. Não se pode existir uma terceira via na qual se forme comissão de exceção em razão de simples entendimento sobre conveniência e oportunidade, isto é, o processo administrativo disciplinar não pode ser fundamento para se criar administrativamente prerrogativa não contemplada em norma legal.

Por fim, o Senhor Ministro Luiz Fux em seu voto destaca que o presente recurso se limite a análise formal, não podendo o Supremo adentrar o mérito. Por sua vez, reconhece a inexistência do direito líquido e certo para o mandado de segurança ante a possibilidade da criação de uma nova comissão processante após o relatório final, contudo, ressalta a possibilidade de que a essência da suposta infração praticada seja discutida em ação ordinária com tutela antecipada, com ampla cognição fático-probatória, conforme Súmula 304 do STF que expressa “decisão denegatória de mandado de segurança, não fazendo coisa julgada contra o impetrante, não impede o uso de ação própria”.

Dado o exposto, os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, negaram provimento ao recurso ordinário ante a ausência de direito líquido e certo, nos termos do voto do Senhor Ministro Edson Fachin, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio.

4.2 CRÍTICAS AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO ART. 168 DA LEI Nº 8.112/90

O Recurso Ordinário supra explanado possibilitou o debate de alguns aspectos do processo administrativo disciplinar no Supremo Tribunal Federal. Dentre as teses trazidas, o acórdão com voto controvertido expressou que a autoridade julgadora não se vincula ao relatório final elaborado pela comissão processante. Ocorre que, este posicionamento merece uma análise mais aprofundada e crítica haja vista toda as problemáticas decorrentes e que serão demonstradas a seguir.

Primeiramente, a interpretação do art. 168 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais não foi de forma alguma aprofundada no voto vencedor, restando um entendimento raso e superficial acerca da determinação legal. Os Ministros da Suprema Corte não adentraram na discussão sobre a vinculação positivada no dispositivo em comento, reservando apenas algumas linhas para afirmar que a autoridade julgadora não está vinculada ao Relatório Final sem, no entanto, fundamentar e explicar a razão de se posicionar contrário ao artigo. Em sentido oposto, o Senhor Ministro Marco Aurélio aprofundou-se na questão relembrando que a legalidade do agente público é estrita, isto é, deve este agir de acordo e nos limites do que está expressamente previsto, não podendo portanto, interpretar uma lei limitadora para potencializar poderes.

As normas que regulam a atuação da administração pública e seus agentes devem ser analisadas à luz dos princípios norteadores do Direito Administrativo e, neste caso, se acrescente os específicos do processo administrativo. Por exemplo, como já abordado neste trabalho, o princípio da legalidade expressa que o agente público só pode agir de acordo com o que a lei determina, não podendo usar de conduta que não esteja prevista ou na qual a lei não tenha lhe dado a possibilidade de discricionariedade. Não há no ordenamento jurídico pátrio qualquer dispositivo que indique como regra, julgar o processo disciplinar de maneira distinta do relatório da comissão ou ainda de forma discricionária, pois as condutas e respectivas punições são colocadas de forma objetiva. Ao contrário, o dispositivo que aborda a questão é justamente o artigo 168 que estabelece como regra a vinculação do relatório final e exceção o julgamento diverso quando a conclusão daquele se mostrar contrário às provas constantes nos autos.

Outrossim, essa decisão contraria o princípio da proteção à confiança que, como já foi explicado ao longo deste trabalho, visa preservar direitos e expectativas de particulares ante alterações súbitas de normas e de orientações administrativas (MEDAUAR, 2018). O Direito Administrativo Moderno deu uma nova roupagem a atuação estatal, tornando-a mais democrática e consequentemente, mais protetiva no que tange seus administrados, devendo as normas pertinentes resguardarem garantias individuais, para a partir daí, garantindo que nenhum indivíduo seja vítima de arbitrariedades dos agentes públicos, se estará protegendo toda a coletividade e o interesse público que consiste numa administração de qualidade, democrática e participativa. Dessa forma, alterar substancialmente uma interpretação normativa protetora para uma aonde há um flagrante aumento de poder concentrado na autoridade julgadora e da troca da objetividade pela subjetividade, se mostra perigosa, inoportuna e contrária aos preceitos principiológicos.

É sempre imperiosa a necessidade de se falar que a comissão processante não é uma espécie de promotoria, ou seja, não se trata de um “órgão de acusação” no processo. A comissão é pautada pelo princípio da busca da verdade material para que se possa entender o que realmente aconteceu. A caracterização de uma infração disciplinar ou a absolvição do servidor é uma consequência decorrente do que se verificou na instrução probatória, não uma finalidade. Dessa forma, o relatório final não é uma peça acusatória, mas conclusiva acerca da materialidade dos fatos e autoria, portanto, sua razão de existir não é outra senão a de dar base para o julgamento do processo administrativo. Logo, ele não é uma peça que pode ou não ser observada por quem julga, mas deve dar amparo para o julgador que por meio desta peça entende o que aconteceu e as provas existentes.

Importante destacar também que a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal é contrária à interpretação que a doutrina possui. Neste aspecto, Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 324) destaca que a autoridade competente para julgar “terá de acatar o relatório, salvo se contrário a prova dos autos, hipótese em que, motivadamente, poderá agravar a penalidade ali indicada, abrandá-la ou inocentar o servidor”. Outrossim, Odete Medauar (2018, p. 313) afirma que “portanto, na esfera federal a conclusão do relatório é vinculante para a autoridade julgadora, salvo quando contrariar as provas dos autos”. Dessa forma, doutrinariamente não há divergência acerca do comando legal e da intenção do legislador quanto a vinculação do relatório.

Por sua vez, os órgãos federais de controle e corregedoria também filiam-se a interpretação doutrinária de que o objetivo do legislador é privilegiar o trabalho da comissão e todo o arcabouço probatório com a qual ela teve contato para chegar numa conclusão. Nesse sentido, a Controladoria Geral da União (2018, p. 287) traz em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar que na lógica adotada pelo art. 168, “o trabalho realizado pela Comissão Processante, cujo resultado final está consubstanciado no Relatório Final, goza de especial proteção, determinando que o julgamento deverá acatar a mencionada peça derradeira, salvo quando contrária às provas dos autos”. Além disso, o Parecer AGU nº GQ-135, não vinculante, expressa que:

Parecer AGU nº GQ-135, não vinculante

Ementa: Na hipótese em que a veracidade das transgressões disciplinares evidencia a conformidade da conclusão da comissão de inquérito com as provas dos autos, **torna-se compulsório acolher a proposta de aplicação de penalidade.** (grifo nosso)

Portanto, fica evidente de que o acórdão não apenas colide com os princípios do direito e do processo administrativo, mas também com o entendimento hermenêutico de doutrinadores e órgãos de controle especialistas em direito disciplinar. O artigo analisado possui uma redação bastante clara e específica que não abre margem para dúvidas sobre a intenção legislativa, percebe-se pelos posicionamentos acima destacados e pela própria leitura do texto normativo. Dessa maneira, observa-se que a interpretação feita pelo Supremo acerca do dispositivo estudado é peculiar e não encontra amparo em outras interpretações semelhantes.

Além de ser um entendimento único, esta forma de se analisar um comando legal até então pacificado na doutrina traz uma insegurança jurídica, isto porque abre um permissivo indireto de que dispositivos presentes no ordenamento pátrio e sem obscuridade no tocante a finalidade do legislador para com a determinação podem sofrer uma interpretação distinta e contrária ao que é amplamente entendido e estabelecido. Em outras palavras, um assunto

consolidado pode ser alterado circunstancialmente e assim impactar concretamente diversos processos em andamento, que podem passar a ser julgado numa orientação diferente dos demais até então julgados, sem haver qualquer debate no Direito ou discordância consistente.

Além disso, importante salientar que o acórdão em comento não aprofundou-se nas razões para esta interpretação normativa, abrindo questionamentos como “qual embasamento jurídico de tal decisão? ”, “quais motivos ensejadores da não vinculação do relatório? ”, “qual o referencial teórico em que esta tese é discutida? ”, “por que interpretar este dispositivo desta forma se seu texto é específico? ”. Nenhuma dessas perguntas foram respondidas nos votos dos Senhores Ministros, o tema foi tratado em pouquíssimas linhas apenas por um deles, qual seja, Edson Fachin, que se limitou a dizer que a autoridade julgadora não se vincula ao relatório final da comissão processante. Ele expôs teses importantes acerca de diversos aspectos processuais discutidos no bojo da ação, explicando as motivações de seu voto e o seu amparo jurídico. No entanto, sobre o art. 168, apenas mencionou o entendimento de maneira rasa e de forma totalmente diferente dos demais pontos.

Por fim, como bem pontuou o Senhor Ministro Marco Aurélio em seu voto, o artigo em estudo é um limitador da atuação da autoridade administrativa e não um ampliador de poder, não podendo dessa forma, ser interpretado a fim de amplificar prerrogativas. Nesse sentido, a autoridade julgadora não pode, por mera discordância, deixar de aplicar as penalidades objetivamente positivadas diante de condutas tipificadas e que ficaram demonstradas durante a instrução probatória. O julgamento não se trata de simples entendimento sobre conveniência e oportunidade para atuar de forma não contemplada por lei, mas de ato administrativo vinculado que respeita a segurança jurídica no âmbito administrativo.

O Supremo interpretou o dispositivo a partir de um caso concreto, sem observar que as circunstâncias não diziam respeito ao artigo 168, mas a outros dispositivos infraconstitucionais, isto é, o caso não girava em torno da vinculação do relatório final, mas sobre a percepção de uma instrução insuficiente para se enquadrar a conduta do servidor em alguma das punições disciplinares previstas em lei. Diante disso, não houve uma análise sobre o instituto da vinculação do relatório final, mas uma tentativa de complementar uma fundamentação com a utilização desse artigo, o que gerou essa interpretação equivocada e divergente de tudo o que vem se construindo na seara processual administrativa moderna.

Ante o exposto, verifica-se o quão conflituoso foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal esboçado no acórdão em epígrafe diante de uma interpretação peculiar e distinta de todas até então feitas acerca do art. 168 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais. Entendimento este que se mostra problemático tanto em razão do modo em que se deu como

por causa da consequência prática dos processos disciplinares que se seguirão, pois contraria princípios, enfraquece o instituto jurídico, não leva em consideração o trabalho desenvolvido pela comissão processante e centraliza o poder decisório em uma única pessoa, dando um caráter mais subjetivo ao julgamento.

4.3 A IMPORTÂNCIA DA VINCULAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL

O Relatório Final da comissão processante é parte crucial do processo administrativo disciplinar, é neste momento em que a autoridade julgadora terá contato com os fatos ocorridos, as provas produzidas, a defesa do indiciado, as irregularidades, os dispositivos normativos violados e a síntese de tudo que foi examinado no processo. Por essa razão, ele possui diversos requisitos legais a serem obedecidos pelos membros integrantes da comissão disciplinar que deverão agir de maneira impessoal, proba e eficiente para que os fatos sejam esclarecidos e as eventuais condutas ilícitas por parte de servidores públicos sejam devidamente responsabilizadas.

O art. 165 da Lei nº 8.112/90 estabelece que apreciada a defesa, a comissão deverá elaborar um minucioso relatório onde resumirá as peças principais dos autos e indicará as provas em que ela embasou-se na formação de sua convicção. O seu §1º dispõe acerca da função conclusiva do relatório, afirmando que ele sempre deverá se posicionar quanto à inocência ou responsabilidade do servidor, razão pela qual a comissão deverá ter produzido, antes da elaboração do relatório, provas suficientes para formar seu posicionamento. Se estiver ciente da inocência do servidor não haverá necessidade de indicição, devendo o relatório ser feito diretamente, porém, caso entenda ter havido irregularidades por parte do servidor acusado, ela fará um termo de indiciamento, elaborando o Relatório Final apenas após a apresentação de defesa escrita por parte do indiciado, podendo ratificar sua conclusão ou se convencer da inocência do servidor.

No Relatório Final, caso entenda a comissão ter havido infrações disciplinares por parte dos envolvidos, deverá apontar os dispositivos legais ou regulamentares transgredidos, bem como descrever as circunstâncias agravantes e atenuantes, é o que se extrai do § 2º do artigo supracitado. Esse preceito demonstra bem a necessidade de segurança por parte dos membros integrantes da comissão, pois não basta a simples afirmação acerca da culpabilidade, mas sim os fundamentos, detalhes e amplitude das condutas irregulares. Dessa forma, este parágrafo traz indiretamente o dever que a comissão possui de buscar identificar o que aconteceu em determinado momento, quem agiu e se essa conduta foi lícita ou ilícita, de

maneira imparcial, eficiente e com clareza capaz de não deixar margens para acusações vazias ou duvidosas.

Nesse sentido, Antônio Carlos Alencar Carvalho (2008, p. 636) ressalta o valor do Relatório Final e a importância que esta peça tem para a autoridade julgadora afirmando que:

(...) o relatório da comissão deverá ser fruto da global e isenta consideração dos atos do processo administrativo disciplinar e dos fatos comprovadamente cometidos pelo servidor, **prestando-se como norte que guiará a autoridade julgadora na decisão final de punir ou absolver o acusado**, [...] pautando-se nas presumidamente imparciais, objetivas e verdadeiras conclusões da comissão processante. (grifo nosso)

Ocorre que, há a possibilidade da comissão ainda ter dúvidas sobre a inocência ou não do servidor. Nestes casos, a Advocacia Geral da União se manifestou em seu Parecer AGU nº GM-3, não vinculante, afirmando que havendo dúvidas sobre a existência da falta disciplinar, não deverá ser aplicada penalidade por ser a solução mais benigna. Pode ainda acontecer divergência de entendimento entre os integrantes da comissão acerca da situação dos investigados, que deve ser evitada ao máximo, nessas condições o dissidente deverá votar em separado, se posicionando apartadamente dos demais e fazendo-se constar também no relatório.

O Estatuto dos Servidores Públicos Federais não especifica todos os elementos que devem ter no Relatório Final, em virtude disso, a Controladoria Geral da União em sua Instrução Normativa nº 14/2018, art. 35, estabeleceu um rol de informações mínimas que devem constar na peça processual, conforme se verifica abaixo:

Art. 35 Após a regular instrução processual e análise da defesa, a comissão de PAD elaborará relatório final, que deverá ser conclusivo quanto à responsabilidade do servidor e à pena a ser aplicada, bem como conter os seguintes elementos:

- I - identificação da comissão;
- II - fatos apurados pela comissão;
- III - fundamentos da indicição;
- IV - apreciação de todas as questões fáticas e jurídicas suscitadas na defesa;
- V - menção às provas em que a comissão se baseou para formar a sua convicção;
- VI - conclusão pela inocência ou responsabilidade do servidor, com as razões que a fundamentam;
- VII - indicação do dispositivo legal ou regulamentar transgredido, quando for o caso;
- VIII - eventuais circunstâncias agravantes e atenuantes da pena; e
- IX - proposta de aplicação de penalidade, quando for o caso.

§ 1º A comissão de PAD deverá informar sobre a existência de indícios de infração penal, danos ao erário, improbidade administrativa, ato lesivo tipificado na Lei nº 12.846, de 2013, bem como outras infrações administrativas, com a recomendação dos encaminhamentos cabíveis.

§ 2º A proposta de penalidade feita pela comissão de PAD fixará a competência para o julgamento do processo.

§ 3º A proposta de aplicação de penalidade de suspensão deverá, motivadamente, incluir a sugestão de quantidade de dias.

Esses elementos exigidos contribuem para uma peça robusta e completa, fortalecendo a atividade correcional, a integridade pública, a ética e transparência, bem como

dando maior efetividade, eficiência e eficácia as apurações correcionais. Portanto, percebe-se que o relatório não é apenas a concretização de um simples ato administrativo, mas um instrumento pelo qual se pode alcançar as finalidades processuais administrativas, atingindo também e conseqüentemente, o interesse público de maneira legal, democrática e com a proteção dos direitos individuais e coletivos. Ademais, pode-se também perceber que ele traz transparência aos atos administrativos, pois tudo o que foi discutido e o porquê se chegou a determinada conclusão estará elencado nele, permitindo um controle e participação social das atuações estatais em matéria disciplinar.

Diante da importância do relatório dada pela doutrina e pelos órgãos especializados, verifica-se que seu valor também é dotado de um peso especial haja vista que, como já foi explanado anteriormente, além de reunir sistematicamente os fatores relevantes dos autos e trazer um caráter conclusivo sobre a responsabilidade administrativa, ele ainda possui um caráter opinativo no sentido de trazer contribuições para o aperfeiçoamento da atividade pública, notadamente a correcional. Percebe-se também a proteção especial que o legislador deu ao dispor na lei que a autoridade julgadora deve acatar o relatório final, bem como deixar claro que ele deve trazer informações minuciosas que auxiliem no julgamento do processo.

Esta peça não deve ser considerada apenas um mero apetrecho, mas sim um aparato fundamental para uma tomada de decisão sólida e coerente com o que se ficou demonstrado nos autos. Para tanto, a autoridade julgadora não tem outro meio mais eficiente para entender o que aconteceu e assim formar seu julgamento que não seja o Relatório Final, isto é, a autoridade não pode julgar sem conhecimento preciso dos fatos e sua fonte primeira de informação é o relatório que, frise-se mais uma vez, não é uma peça de acusação, mas uma peça esclarecedora sobre a verdade material de determinado caso.

Outrossim, importante destacar que o livre convencimento da autoridade julgadora não tem o mesmo caráter subjetivo de um magistrado, em virtude da submissão à lei norteadora da atividade administrativa, aquela deve observar a vinculação da conduta ensejadora com a penalidade aplicável. A lei nesse sentido é bastante clara, pois indica qual penalidade deve ser utilizada em cada tipo de ação realizada pelo servidor envolvido, consolidando mais uma vez a ideia de que os atos administrativos, em regra, são vinculados e embasados objetivamente no ordenamento jurídico. Portanto, pode-se dizer que a autoridade administrativa ao julgar, deve levar em consideração o livre convencimento objetivo, ligando a subjetividade ao fato da autoria do servidor acerca do cometimento da irregularidade, se a conduta prevista resta caracterizada e se houve atenuantes ou agravantes.

Ademais, percebe-se que a vinculação do relatório gera celeridade processual qualitativa, ou seja, temos a efetivação do princípio administrativo da eficiência, isto porque a autoridade encontrará no relatório tudo o que foi relevante durante o processo, evitando ter que analisar todos os elementos integrantes dos autos o que demandaria mais tempo e menos qualidade diante da alta demanda. Em outras palavras, ao invés de analisar demasiadas páginas sem ter conhecimento do que é importante ou não, a autoridade julgadora concentraria suas energias em analisar apenas o fundamental numa peça menor, o que tornaria a análise para tomada de decisão mais rápida, concisa e de uma qualidade melhor devido à um desgaste inferior com elementos secundários.

Ressalte-se que isto não implica na impossibilidade da autoridade ter acesso aos autos de maneira completa, apenas quer dizer que a forma acima apontada consegue dar uma eficiência maior, tendo em vista o alto fluxo de processos administrativos disciplinares realizados em toda a Administração Pública. No entanto, se o relatório se mostrasse insuficiente ou incoerente, poderia a autoridade recorrer ao processo completo para embasar sua decisão, ou ainda, concluir que a instrução processual não esgotou toda a análise necessária, restando lacunas e portanto, sendo necessária a instauração de novo inquérito. Sendo essa última possibilidade exceção à *praxe* administrativa, se ganharia em tempo e agilidade.

Além do ganho na qualidade das decisões e na diminuição do tempo para julgar, a vinculação ao relatório traz consequentemente uma movimentação mais simples da máquina estatal, se tornando uma forma mais econômica que pouparia o erário de estar se movimentando em diversas remessas ao mesmo tempo. Sabe-se o peso orçamentário que a Administração tem com sua manutenção, a partir de ações mais práticas e ágeis ter-se-ia uma economia financeira maior sem deixar de se atingir a finalidade do processo disciplinar. Dessa forma, quanto mais qualidade e rapidez, menos recursos gastos que podem ser revertidos para outras necessidades de interesse público.

Outro fator que se deve salientar é que tendo a comissão agido dentro de seus limites legais, de maneira colegiada em virtude de ser formada por três servidores, respeitando os princípios constitucionais, o direito à ampla defesa e contraditório, assim como ter tido uma conduta imparcial para se buscar a verdade material do objeto processual, ela estará mais ciente dos fatos que qualquer outra pessoa ou ente. Sendo assim, a probabilidade de vícios em suas conclusões é bem menor do que outras tomadas por quem não acompanhou de perto o desenvolvimento do processo. Ademais, a “decisão” da comissão é resultado da análise de três servidores, isto é, em tese uma decisão descentralizada amplia a garantia de validade mais que uma decisão concentrada nas mãos de uma única pessoa.

Portanto, a vinculação da autoridade julgadora ao relatório elaborado pela comissão possibilita uma segurança jurídico-administrativa maior de que os ditames legais foram respeitados e, numa consequência lógica, a diminuição de decisões administrativas eivadas de vícios. Desse modo, verifica-se nesse instituto o fortalecimento do sistema disciplinar e a instrumentalização pela qual a atuação pública se aperfeiçoa, impedindo a realização de decisões arbitrárias ou incoerentes com o que as normas administrativas preceituam. Vincular o julgamento não retira a autoridade de quem julga, ao contrário, reveste-a de transparência e legalidade, aprimorando e atingindo os objetivos constitutivos do processo administrativo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo trouxe uma análise acerca do Processo Administrativo Disciplinar, especialmente, o relatório elaborado pela comissão processante. Contudo, verificou-se que para se aprofundar nas finalidades e interpretação legislativas que regem o processo no âmbito administrativo, é necessário se entender a evolução do Direito nesta área e sua base principiológica que norteia toda a atuação estatal. Portanto, fez-se necessário o estudo dos princípios do Direito Administrativo, material e processual, observando sua correlação com a democracia e os direitos e garantias individuais e coletivos.

A partir daí, foi possível estudar o regramento geral do processo administrativo, sobretudo, a Lei nº 9.784/99 que regula o processo no âmbito da Administração Pública Federal. Essa lei traz os princípios, objetivos e regras procedimentais aplicáveis à todas as espécies processuais, complementando e tendo aplicação subsidiária nas legislações existentes que versem sobre algum tipo processual de maneira específica. Compreender o processo administrativo numa visão macro, permitiu visualizar melhor a instrumentalidade em que ele foi construído, não vendo-o isoladamente, mas em constante diálogo com os objetivos constitucionais da atuação estatal.

Levando-se em consideração os aspectos acima mencionados, pôde-se aprofundar no Processo Administrativo Disciplinar de maneira pormenorizada, compreendendo cada etapa procedimental disposta na Lei nº 8.112/90 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Todo esse estudo, por sua vez, embasou-se de modo especial no que apresenta a Controladoria Geral da União, órgão de controle da União, responsável dentre outras coisas, pelas atividades de prevenção e apuração de irregularidades disciplinares, desenvolvidas de forma coordenada e harmônica.

Nesse sentido, percebeu-se a clareza na qual o processo disciplinar se estabeleceu, legislativamente e doutrinariamente. Contudo, o Supremo Tribunal Federal em um de seus acórdãos deu nova interpretação ao art. 168 da Lei nº 8.112/90, entendimento equivocado se analisado os preceitos balizadores do Direito Administrativo. Em virtude disso, explanou-se o contexto e as teses suscitadas no julgado, apontando todas as justificativas utilizadas pelos Senhores Ministros, em suas concordâncias e discordâncias.

Por fim, criticou-se o entendimento evidenciado pelo Supremo, mostrando as problemáticas e fragilidades dos argumentos utilizados no acórdão supramencionado no que tange a interpretação do art. 168. Nesse sentido, verificou-se a contradição da posição da Suprema Corte em relação aos especialistas do tema, razão pela qual este trabalho foi

produzido. Ademais, mostrou-se a importância do Relatório Final, peça processual fundamental e obrigatória no Processo Administrativo Disciplinar, através da análise finalística em que essa peça foi constituída, bem como o estudo dos autores e órgãos responsáveis pelo sistema correcional da União.

Importante destacar a relevância de se analisar a nova interpretação acerca do Relatório Final diante do seu impacto na *praxe* administrativa e nos processos em curso. Este novo entendimento no qual a autoridade julgadora não está vinculada ao relatório fragiliza, como ficou demonstrado ao longo do trabalho, o processo disciplinar pois centraliza o poder de decisão e mitiga a objetividade do julgamento. Outrossim, verifica-se que se trata de uma interpretação equivocada que contraria os princípios constitucionais e infraconstitucionais balizadores da atividade pública, se mostrando ineficaz para atingir o interesse público.

Em se tratando do Direito Administrativo Moderno, percebe-se a incompatibilidade da subjetividade trazida pela não vinculação da autoridade julgadora ao relatório com a finalidade do processo disciplinar que é de responsabilizar os servidores que pratiquem as condutas tipificadas objetivamente com as respectivas penalidades dispostas no ordenamento jurídico, respeitando o contraditório, ampla defesa, o princípio da confiança dentre outros. Dessa forma, ao abrir margem para a discricionariedade da autoridade em seguir ou não o relatório final que se encontra alicerçado numa busca pela verdade material com direito de defesa e conhecimento qualificado sobre os fatos, se abre uma probabilidade maior para decisões desarrazoáveis e viciadas.

Tendo em vista que o processo administrativo existe para aperfeiçoar o elo entre administração e administrados, resguardando o interesse público e os direitos e garantias constitucionais, observa-se que a não vinculação do relatório enfraquece esta finalidade. De outro modo, ao vincular uma peça esclarecedora como esta ao julgamento do processo, se fortalece os critérios objetivos do ordenamento jurídico e consequentemente, tem-se uma segurança jurídica maior nas decisões administrativas assim como uma eficiência e celeridade nas diversas demandas enfrentadas pela Administração Pública hoje.

Em vista dos argumentos apresentados, o presente trabalho conseguiu evidenciar a problemática envolvendo a não vinculação do Relatório Final, demonstrando a proteção dada pelo legislador ao estabelecer que a autoridade julgadora deve acatá-la, salvo quando manifestamente contrária as provas presentes nos autos, bem como as consequências benéficas da vinculação no tocante ao aumento qualitativo das decisões nos processos disciplinares e a diminuição de vícios que acarreta onerosidade e mora na manutenção da máquina pública.

Ficou claro também a importância que os autores e especialistas dão ao relatório no processo, ratificando o texto legal e fortalecendo esta peça.

Diante disso, conclui-se que a vinculação do Relatório Final no processo disciplinar funciona como verdadeiro instrumento impeditivo de decisões administrativas viciadas haja vista que esse instituto fortalece o trabalho desenvolvido pela comissão processante que atua tão somente para esclarecer imparcialmente as supostas irregularidades, respeitando os direitos e garantias individuais dos servidores. Além disso, pode-se perceber também que essa vinculação traz transparência para as motivações ensejadoras das decisões, o que solidifica a consonância entre a democracia, interesse público, processo e patrimônio público em sentido amplo.

Por último, ressalte-se a necessidade de que o processo administrativo não seja visto pelos juristas como mero mecanismo jurídico, mas como verdadeiro instrumento de efetivação do Estado Democrático de Direito. Para isto, faz-se necessário o estudo aprofundado acerca das suas espécies processuais e seu constante aperfeiçoamento, não podendo ser negligenciado, pois, o fortalecimento desses institutos se encontra diretamente ligado à uma maior eficiência da Administração Pública, garantindo consequentemente, o direito que todo cidadão tem de uma administração de qualidade e constitucionalizada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº GM-3, de 31 de março de 2000.** Brasília. Disponível em: <<https://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8396>> Acesso em: 17 de jul. de 2019.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº GQ-135, de 08 de dezembro de 1997.** Brasília. Disponível em: <<https://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8314>> Acesso em: 17 de jul. de 2019.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº LS-1(anexo ao Parecer GQ-149), de 16 de abril de 1998.** Brasília. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf/@download/file/apostila-5-pareceres-agu-2019.pdf>> Acesso em: 16 de jul. de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 15 de abr. de 2019.

BRASIL. Corregedoria Geral da União. **Enunciado nº 14, de 31 de maio de 2016.** Dispõe sobre a restrição de acesso dos procedimentos disciplinares. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, edição 103, p. 48, 01 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/enunciado-n-14-de-31-de-maio-de-2016-22927353>> Acesso em: 5 de jun. de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999.** Delega competência para a prática dos atos que menciona, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3035.htm> Acesso em: 17 de jul. de 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm> Acesso em: 22 de abr. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> Acesso em: 15 de abr. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> Acesso em: 11 de jul. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm> Acesso em: 15 de abr. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm> Acesso em: 30 de jul. de 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Gabinete do Ministro.

Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. Regulamenta a Atividade

Correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Disponível em:

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/30397/1/IN%20n.%2014-11-2018_regulamenta%20SISCOR.pdf> Acesso em: 06 de ago de 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão Pública. **Orientação Normativa nº 05, de 21 de fevereiro de 2013.** Estabelece os procedimentos a serem adotados, pelos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, para a reposição de valores ao Erário. Disponível em:

<http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/Min_Div/MPOG_ON_05_13.html> Acesso em: 16 de jul. de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Seção). **Mandado de Segurança 13.364/DF.** Mandado de segurança. Demissão. Processo administrativo disciplinar. Gestora da caixa de economias da base de abastecimento da marinha do Rio de Janeiro-BAMRJ. Apropriação de valores. Manipulação de contas correntes. Confissão, provas documentais e testemunhais. Infração cabalmente comprovada. Prescrição. Inocorrência. Só interrompe a prescrição a sindicância sumária para apuração da falta administrativa. Nulidade por alteração na tipificação inicial da infração. A classificação jurídica atribuída inicialmente ao ilícito administrativo não obriga a autoridade que impõe a sanção. Inexistente de inobservância dos critérios de dosimetria da pena. Proporcionalidade da pena de demissão em face das infrações cometidas pela impetrante. Ordem denegada. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 14 de maio de 2008. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7092567/mandado-de-seguranca-ms-13364-df-2008-0040032-3-stj?ref=amp>> Acesso em: 05 de ago. de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). **Recurso Ordinário 20.631/PR.** Constitucional. Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança.

Delegado de polícia civil do estado do Paraná. Demissão. Processo disciplinar. Instauração pelo corregedor-geral. Autoridade incompetente. Convalidação do ato pelo conselho da polícia civil. Cerceamento de defesa. Não-configuração. Participação de membros do

ministério público estadual e de procurador do estado no controle de atos disciplinares. Art. 6º, incisos IV e VII, da lei complementar estadual. Inconstitucionalidade. Inexistência. Prova acusatória. Desconstituição. Mérito administrativo. Impossibilidade de aferição em sede de mandado de segurança. Precedentes. Recurso improvido. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima, 10 de maio de 2007. Disponível em:

<<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=A+CIRCUNST%C2NCIA+DE+TER+SIDO+DETERMINADA+A+ABERTURA+DO+PROCESSO+DISCIPLINAR+POR+ATO+DO+CORREGEDOR-GERAL&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 05 de ago. de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Ordinário 33.666/DF**. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Constitucional e Administrativo. Processo Administrativo Disciplinar. Pena de demissão. Ato de Improbidade administrativa. Excesso de prazo para a Instrução do PAD. Não ocorrência. Nova instrução Processual após o relatório da comissão processante. Possibilidade. Ausência de coisa julgada administrativa. Descrição adequada dos fatos. Ausência de cerceamento de defesa. Ampla defesa garantida. Proporcionalidade da pena de demissão. Recurso Ordinário a que se nega provimento. Relator: Min. Marco Aurélio, 31 de maio de 2016. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11691151>>. Acesso em: 13 de abr. de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 304**. Decisão denegatória de mandado de segurança, não fazendo coisa julgada contra o impetrante, não impede o uso da ação própria. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1963]. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2598>> Acesso em: 5 de ago. de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1969]. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>> Acesso em: 25 de abr. de 2019.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar de. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública**. 1 ed. Brasília: Fortium, 2008.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

COSTA, José Armando da. **Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar**. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2011.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

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

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

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

NOHARA, Patrícia. **Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PEREIRA, Armando. **O Processo Administrativo Disciplinar e o Direito de Petição**. Rio de Janeiro: Ir Pongetti, 1962.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na Administração Pública**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. **Processo Disciplinar**. 1 ed. Brasília: Consulex, 1999.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/287> > Acesso em: 15 de abr. de 2019.

UNIÃO, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**, Brasília: 2018.