

# Processo Administrativo Disciplinar: Enfoque no processo, procedimento, histórico e direito comparado

***Mariana Katsue Sakai<sup>1</sup>***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Processo Disciplinar e seu procedimento; 3. Procedimento Administrativo Disciplinar no Âmbito Federal; 4. Direito Comparado; 5. Constituições Brasileiras; 6. Bibliografia.

**Resumo:** O vertente artigo tem por escopo analisar o processo administrativo disciplinar e o direito comparado.

**Palavras-Chaves:** processo administrativo disciplinar; direito comparado

**Abstract:** The present article aims to analyze the administrative process and comparative law

**Key words:** administrative process; comparative law

## 1. INTRODUÇÃO

O Processo administrativo disciplinar tem por finalidade apurar e punir faltas praticadas pelos servidores públicos, sem, contudo, retirar do Poder Judiciário o controle jurisdicional sobre essas questões.

Referido processo não se confunde com a sindicância, posto que aquele é o meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional da Administração, já a sindicância é o meio

---

<sup>1</sup> Procuradora do Município de Diadema/SP;  
Bacharel em Direito pela Universidade Paulista;  
Pós graduada em Direito Público pela Universidade Damásio de Jesus, em Direito Municipal pela UNIDERP,  
em Direito Administrativo pela UGF.

sumário de apuração de irregularidades no serviço para subsequente instauração de processo e punição ao infrator, ou seja, é um verdadeiro inquérito administrativo que precede o processo administrativo disciplinar.

A Lei nº 9784/99, que trata do processo administrativo, surgiu para dispor sobre os princípios a serem adotados no processo administrativo, visando a proteção dos direitos dos administrados e a melhor execução dos fins da Administração Pública.

O processo administrativo disciplinar é informado pelos princípios gerais que regem a Administração Pública e tem como pressuposto de validade a observância do devido processo legal, que assegure o acesso ao contraditório e à ampla defesa.

O processo é o instrumento da jurisdição, visto que é por meio dele que é cumprida a função jurisdicional. Trata-se de uma série de atos dos órgãos jurisdicionais, cuja existência é necessária para o cumprimento da função jurisdicional, que é a atuação da vontade da lei sobre os conflitos, ou seja, a realização do direito.

O procedimento, por sua vez, é o conjunto regulador daqueles atos concatenados, de que se constitui o processo. Dizem respeito à forma, à sequência, ao lugar, à oportunidade, etc. Enfim, é o meio pelo qual se instaura, desenvolve e termina o processo.

O devido processo legal deve sempre ser respeitado, independente de se tratar de processo disciplinar ou sindicância, nos termos previstos no artigo 5º, LIV, da Constituição Federal.

A Lei nº 8.112, de 1990 (Estatuto do Servidor Público Federal) determina em seu art. 143 que a autoridade (superior hierárquico) que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata,

mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurando ao acusado ampla defesa, sob pena de nulidade do processo por vício de competência.

O Estatuto do Servidor Público Federal disponibiliza três modalidades de processos disciplinares: a sindicância para infrações leves, puníveis apenas com advertência e suspensão de até 30 dias; o processo sumário para apurar as infrações de abandono e acumulação ilegal de cargos e de inassiduidade habitual, cuja penalidade é a demissão; e o que denominamos de processo ordinário que pode ser instaurado para apurar qualquer tipo de irregularidade e aplicação de qualquer das penalidades previstas no referido Estatuto.

O processo disciplinar tem por fundamento o poder disciplinar, por meio do qual a Administração Pública controla e fiscaliza o exercício da função de seus servidores, responsabilizando-os pelas faltas cometidas.

Há, ainda, dois outros fundamentos para o processo disciplinar: um de natureza constitucional e outro de natureza legal. O primeiro deles, de natureza constitucional, impõem a necessidade de observância aos princípios do contraditório/ampla defesa aos litigantes em processo judicial ou administrativo e a necessidade de instauração de processo administrativo para a perda do cargo de servidor estável. O de natureza legal encontra-se na lei. A lei que delimitará.

O processo disciplinar será de competência de cada ente da Federação, pois cabe a cada um deles fixar as condutas de seus servidores tidas como irregulares.

Para a regularidade de desenvolvimento do processo administrativo e para a justiça das decisões é essencial o bom emprego dos princípios jurídicos sobre ele incidentes e, por isso, deve-se observar o significado, a importância, os objetivos e as decorrências de ordem prática de cada um dos princípios do processo administrativo.

O art. 2º da Lei 9.784/1999 traz dentre os princípios a serem observados pela Administração Pública, os da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica,

interesse público e eficiência, ao passo que o seu parágrafo único apresenta rol com importantes critérios a serem observados nos processos administrativos.

## 2. PROCESSO DISCIPLINAR E SEU PROCEDIMENTO

Alguns autores consideram o processo disciplinar espécie do gênero processo administrativo.

Léo da Silva Alves, à luz do Direito Positivo brasileiro, aduz que “*processo administrativo disciplinar é o instrumento utilizado na regra como próprio para viabilizar a aplicação de sanções disciplinares no âmbito da Administração Pública direta, autárquica, ou no seio das fundações públicas*”.<sup>2</sup>

Antônio Carlos Palhares Moreira Reis define como:

*“mecanismo estabelecido na lei para o controle das atividades dos servidores, no que concerne ao descumprimento de suas obrigações, ao desrespeito às proibições e à realização de fatos capituláveis como crimes ou contravenções, pela legislação penal ou por leis especiais, com reflexo no âmbito administrativo.”*<sup>3</sup>

Processo Administrativo Disciplinar na conceituação de Hely Lopes

Meirelles:

*“é o meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração. Tal processo baseia-se na supremacia especial que o Estado mantém sobre todos aqueles que se vinculam a seus serviços ou atividades, definitiva ou transitoriamente, submetendo-se à sua disciplina. É um processo punitivo, mas com tais peculiaridades e tanta frequência na prática administrativa que merece destaque entre seus congêneres, mesmo porque os estatutos dos servidores públicos geralmente regulamentam a sua tramitação para cada órgão ou entidade estatal interessada.”*

---

<sup>2</sup> *Questões relevantes da sindicância e do processo disciplinar*, p. 51

<sup>3</sup> *Processo disciplinar*, p. 100

Nesse diapasão, Hely Lopes Meirelles tece os seguintes comentários:

*“O processo administrativo é o gênero, do que se reparte em várias espécies, dentre as quais as mais freqüentes apresentam-se no processo disciplinar e no processo tributário ou fiscal.*

*(...)*

*O processo disciplinar é sempre necessário para a imposição de pena de demissão ao funcionário estável (CF, art. 41, § 1º), tendo a jurisprudência entendido que o é para o efetivo, ainda que em estágio probatório.”<sup>4</sup>*

Egberto Maia Luz também faz distinção entre o processo administrativo comum e o processo administrativo disciplinar:

*“Há, no Direito Administrativo, duas espécies de processos que estão tão bem definidas, são tão distintas que somente ao leigo ou ao displicente poderá causar confusão: o processo comum e o processo disciplinar.*

*Ambos são processos administrativos.*

*O segundo, isto é, o disciplinar, não pode, em hipótese alguma, dispensar este aditivo, sob pena de desqualificar-se.”<sup>5</sup>*

José Cretella Júnior define o processo administrativo disciplinar:

*“Processo administrativo disciplinar ou simplesmente processo disciplinar é o capítulo do direito administrativo, extraordinariamente vasto e importante, que consiste no conjunto ordenado de formalidades a que a Administração submete o servidor público que cometeu falta grave atentatória à hierarquia administrativa.*

*(...)*

*Para as punições disciplinares menos graves basta a apuração por meios sumários ou sindicâncias; para as mais graves é de rigor o processo administrativo.”<sup>6</sup>*

Do conceito apresentado por José Cretella Júnior, conclui-se que processo disciplinar é o procedimento reservado apenas às hipóteses em que a sanção imposta é de maior gravidade, reservando-se a sindicância, que seria meio mais célere de apuração, aos demais casos.

<sup>4</sup> Direito Administrativo Brasileiro, pp. 615, 623/624.

<sup>5</sup> Direito Administrativo Disciplinar (Teoria e Prática), 2ª ed., São Paulo, Ed. RT, 1992, p. 104

<sup>6</sup> Prática do Processo Administrativo, São Paulo, Ed. RT, 1988, p. 59.

Diogenes Gasparini, ao tratar da sindicância, afirma:

*“Enquanto o processo administrativo disciplinar é meio formal, solene, de apuração das infrações cometidas pelos servidores e conseqüente aplicação de pena administrativa, a sindicância é processo sumário de elucidações de irregularidades no serviço público, praticadas por servidores, não servindo, portanto, de base para a aplicação de qualquer pena.”<sup>7</sup>*

Assim, a sindicância deveria ser instaurada apenas para apuração de fatos eventualmente irregulares e seus respectivos autores, de forma que as assertivas de Gasparini se encontram em perfeita harmonia com a ordem constitucional vigente, pois não se pode aplicar uma sanção a alguém sem antes lhe assegurar o direito de defesa.

Há hipóteses em que, mediante a mera instauração de sindicância, impõe-se sanção ao servidor.

Odete Medauar menciona duas espécies de sindicância: a sindicância preliminar ao processo administrativo e a sindicância como processo sumário. Segundo ela, a sindicância preliminar ao processo administrativo caracteriza-se por ser:

*“(...) uma peça preliminar e informativa do processo administrativo disciplinar, devendo ser instaurada quando os fatos não estiverem definidos ou faltarem elementos indicativos da autoria. Configura meio de apuração prévia, em relação ao processo administrativo disciplinar, destinada a colher elementos informativos para instaurá-lo ou não.*

*Nesta acepção, a sindicância não se instaura contra um servidor, visa a apurar possíveis fatos irregulares e seu possível autor. Inexistem, então, acusados ou litigantes a ensejar as garantias do contraditório e ampla defesa, previstas na Constituição Federal, art. 5º, LV.”<sup>8</sup>*

---

<sup>7</sup> Direito Administrativo, pp. 817/818.

<sup>8</sup> Direito Administrativo Moderno, p. 360.

Em relação à sindicância como processo sumário, tem-se que:

*“(...) é a sindicância de caráter processual, pois destina-se a apurar a responsabilidade de servidor identificado, por falta leve, podendo resultar em aplicação de pena. Trata-se, na verdade, de um processo administrativo disciplinar sumário. ... Nesta modalidade, o contraditório e a ampla defesa hão de ser assegurados, ainda que sumário o processo, pois existe acusado.”<sup>9</sup>*

O devido processo legal deve sempre ser respeitado, independente de tratar-se de processo disciplinar ou sindicância, nos termos previstos no artigo 5º, LIV, da Constituição Federal.

Essa conclusão é amparada por Celso Antônio Bandeira de Mello:

*“As distintas penalidades administrativas são aplicáveis tão somente após um procedimento apurador – com garantia de ampla defesa (ex vi do art. 5º, LV, da Constituição) -, que será a sindicância ou, obrigatoriamente, o processo administrativo, se a sanção aplicável for suspensão acima de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão ou função comissionada (art. 14, c/c art. 146).”<sup>10</sup>*

O processo disciplinar ordinário se desenvolve em três fases (art. 151): instauração, com a publicação do ato (portaria) que constituir a comissão; inquérito administrativo, subdividido em três subfases constituídas pela instrução, defesa e relatório; e julgamento. Para fins deste trabalho, considerar-se-á as subfases como fases distintas, totalizando, portanto, 5 (cinco) fases. Dessas fases, apenas duas são pertinentes ao tema do presente artigo, que são a de instrução e defesa, pois é apenas nelas que, no decorrer dos trabalhos da Comissão Processante, pode ocorrer a participação do servidor indiciado, do advogado constituído ou do servidor defensor dativo, este apenas na fase da defesa, em caso de revelia do indiciado.

Na fase de instrução (art. 155), a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta

---

<sup>9</sup> Ob. Cit., p. 360.

<sup>10</sup> Curso de Direito Administrativo, p. 289.

de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos.

No tocante à sindicância, a lei é silente quanto as suas fases, admitindo-se pacificamente que a mesma se desenvolve nas mesmas fases do processo ordinário.

No processo sumário, entretanto, a lei inovou, estabelecendo as fases da instauração; da instrução sumária, composta pela indicição, defesa e relatório; e julgamento. Pelo critério adotado anteriormente esse processo também se constitui de cinco fases – instauração, indicição, defesa, relatório e julgamento. A diferença fica por conta da substituição da fase de instrução da sindicância e do processo ordinário, onde há a coleta de provas, pela indicição, por ter sido suprimida essa fase processual. Essa supressão decorre do fato do processo sumário se destinar à apuração apenas das infrações de acumulação ilegal e abandono de cargos e inassiduidade habitual, cujas provas materiais (portarias de nomeação, atos de posse e exercício e folhas de frequência etc.), que apontam para o indício de ocorrência das referidas infrações, já estarem produzidas previamente à sua instauração, indicando a autoria e a materialidade, devendo, por isso, acompanhar a portaria instauradora do processo disciplinar.

No que diz respeito à acumulação remunerada de cargos públicos, a Constituição Federal, art. 37, inc. XVI, dispõe que é vedada, exceto quando houver compatibilidade de horários e forem acumulados dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico ou dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. Já o abandono de cargo se configura pela ausência intencional do servidor ao serviço por mais de 30 dias consecutivos e a inassiduidade habitual pela falta ao serviço, sem causa justificada, por 60 dias, interpoladamente, durante o período de 12 meses (Lei 8.112/90, arts. 138 e 139).

Na hipótese de indício de acumulação ilegal de cargos públicos, a indicação da autoria dar-se-á pelo nome e matrícula do servidor e a materialidade pela

descrição dos cargos, empregos ou funções públicas em situação de acumulação ilegal, dos órgãos ou entidades de vinculação, das datas de ingresso, do horário de trabalho e do correspondente regime jurídico (art. 133, § 1º). No caso de abandono de cargo e inassiduidade habitual a indicação da autoria e a materialidade dar-se-á pela identificação do nome e matrícula do servidor e dos dias de falta ao serviço (art. 140, inc. I), anotados nas respectivas folhas de frequência.

Nesses casos, como registrado anteriormente, por estar materialmente indicada a autoria e a materialidade da suposta infração, a lei dispensa a fase de instrução, partindo diretamente para a indicição e, após, para defesa escrita, relatório e julgamento. Por isso, no processo sumário, a participação do acusado, de advogado constituído, se houver, e do defensor dativo, se ocorrer revelia, restringe-se apenas à fase da defesa escrita.

Apreciada a defesa, a comissão elabora relatório minucioso, que deve ser sempre conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção. O processo disciplinar é então remetido para a autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento, que acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos (arts. 165, 166 e 168). Se a penalidade prevista for de suspensão por mais de 30 (trinta) dias ou de demissão ou cassação de aposentadoria, a competência para julgar é do Ministro a que estiver subordinado o indiciado (Lei 8.112/90, art. 141, e Decreto 3.035, de 27 de abril de 1999).

### **3. PROCEDIMENTO DISCIPLINAR ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO FEDERAL**

A Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Na órbita federal é imprescindível o processo administrativo disciplinar para aplicação das penas de suspensão superior a trinta dias, demissão, cassação de

aposentadoria e disponibilidade e destituição do cargo em comissão.

A aplicação das regras elencadas na Lei Federal nº 9.784/99 aos processos administrativos disciplinares (regidos por lei especial - Lei 8.112/90) será subsidiária, vale dizer, a lei geral incidirá nas partes omissas e sempre que não houver disposição especial no Estatuto dos Servidores Públicos Federais, como prevê o artigo 69 da Lei 9.784/99.

Cumprido, pois, trazer a lume os dispositivos da Lei 9.784/99 (norma geral) que ensejam aplicação subsidiária no processo administrativo disciplinar, regido pela Lei nº 8.112/90 (norma especial).

De início, sublinhe-se que, para os fins da lei geral do processo administrativo, os próprios servidores públicos federais que figurem como acusados em feitos disciplinares são considerados administrados (art. 3º, caput, Lei 9.784/99), por estarem sujeitos ao poder de império e disciplinar da Administração Pública a que se vinculam, e também interessados, porque se amoldam à figura legal daqueles que têm direitos ou interesses que podem ser afetados pela decisão a ser adotada no processo (art. 9º, II, Lei 9.784/99), de sorte que os processados gozam da proteção legal subsidiária da norma genérica em apreço, sem embargo das garantias asseguradas pela Lei 8.112/90.

#### **4. DIREITO COMPARADO**

O Sistema de repressão disciplinar adotado pelo nosso Direito Administrativo é o Misto ou de Jurisdição Moderada, onde é mantida a discricionariedade na apuração de fatos e escolha da pena aplicável, mitigando de certa forma o princípio do "no bis in idem" por ser possível no caso de reincidência de fato a aplicação de pena superior ao utilizado na apuração do primeiro ilícito.

Em Portugal, os confrontos são regulados pelo Código de Procedimento Administrativo. Foi uma grande conquista da cidadania, pois esse diploma regula as relações processuais do cidadão com os entes administrativos. Naquele país, a

exemplo de outros países da Europa, há os Tribunais Administrativos, especializados no julgamento de causas em que pelo menos uma das partes é a Administração Pública.

No Brasil, não há nem tribunal especializado, nem Código.

A garantia do devido processo legal nos processos disciplinares é reconhecida pelo direito alienígena.

Iniciando-se com a Inglaterra, constata-se que essa garantia é assegurada também nos processos administrativos, pois se trata de um acréscimo às demais medidas que preservam as liberdades individuais.

A Suprema Corte americana, por sua vez, também consagrou a aplicabilidade do devido processo legal aos processos administrativos, estando neles inclusos os disciplinares.

Contrariamente à sistemática do Brasil, verificamos nos Estados Unidos órgãos especializados na condução de processos disciplinares, Tribunais Administrativos e até Juízes Administrativos. Ressalte-se também a maior quantidade de tipos de processos disciplinares disponíveis à administração. Enquanto no Brasil há dois meios de exercício do Poder Administrativo Disciplinar, a sindicância e o processo administrativo disciplinar, nos Estados Unidos esse número sobe para quatro.

Uma medida paliativa chegou entre nós no fim dos anos 90. A Administração Pública Federal ganhou a chamada Lei do Processo Administrativo - Lei nº 9.784, de janeiro de 1999. Um mês antes, São Paulo editou a sua. O Estado de Sergipe seguiu na mesma linha. Mato Grosso e Amazonas idem. E a tendência é que cada unidade da Federação venha a ter um regramento relativo à tramitação dos seus processos administrativos

## 5. AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O devido processo legal sempre esteve presente nas Constituições brasileiras, desde a Carta Magna do Império.

Não obstante isso, forçoso reconhecer que o conteúdo desse princípio nem sempre teve a amplitude que lhe reservou a atual Constituição, especialmente quanto à sua aplicação aos processos disciplinares.

No direito constitucional brasileiro, o direito de defesa tem constituído um direito público subjetivo dos acusados, como se vê pelo disposto nos arts. 179, § 8º, da Constituição de 25.3.1824; 76, § 16, da de 24.2.1891; 113, n. 24, da de 16.7.1934; 122, n. 11, da de 10.11.1937; 141, § 25, da de 18.9.1946; 150, § 15, da de 24.1.1967, e art. 153, § 15, com a redação da Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.1969.

O artigo 153 da Constituição Federal de 1967, com a redação que lhe concedeu a Emenda Constitucional de 1969, não fazia menção expressa ao direito de defesa em processos administrativos.

Todavia, a ausência de expressa previsão ao direito de defesa em tais processos não impediu que a doutrina e a jurisprudência assegurassem esse direito aos cidadãos, seja na qualidade de administrados, seja na condição de servidores.

Com efeito, não é, apenas, no processo judicial penal que há acusados; estes estão presentes, também, em processos administrativos, entre eles, o processo administrativo disciplinar.

As próprias normas legais sobre a matéria aludem, expressamente, à acusado. Podemos citar os arts. 217 da Lei n. 1.711, de 28.10.1952; e 213 do decreto-lei n. 100, de 8.8.1969, da Guanabara.

Funciona, portanto, no particular, também, o princípio da isonomia (art. 153, § 1º, da Carta Magna Federal).

Conclui-se que o direito ao devido processo legal e, conseqüentemente, de defesa nos processos disciplinares são anteriores à promulgação da Constituição de 1988.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ALVES, Léo da Silva. Interrogatório e Confissão no Processo Disciplinar, Brasília, Brasília Jurídica, 2000.

\_\_\_\_\_. Processo Disciplinar Passo a Passo, Brasília, Brasília Jurídica, 2002.

\_\_\_\_\_. Questões relevantes da sindicância e do processo disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CALAMANDREI, Piero. Direito Processual Civil, Campinas: Bookseller, Vol. 1, 1999.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. Reflexos da Lei 9784/99 no processo administrativo disciplinar no âmbito da Administração Federal . Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 38, jan. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=408>>. Acesso em: 04 nov. 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. Prática do Processo Administrativo, São Paulo, Ed. RT, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 14ª ed., São Paulo, Atlas, 2002.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. A Garantia da Ampla Defesa no Direito Administrativo Processual Disciplinar, RDP 19/60, São Paulo, Ed. RT, 1972.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Processo Disciplinar e Sindicância, BDM 7/319, São Paulo, Ed. NDJ, 1995.

LUZ, Egberto Maia. Direito Administrativo Disciplinar (Teoria e Prática), 2ª ed., São Paulo, Ed. RT, 1992.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno, 10ª ed., São Paulo, Ed. RT, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade, Celso Bastos Editor, 2ª ed., 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1999.

MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999.

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. Processo disciplinar. Brasília: Consulex, 1999.

\_\_\_\_\_. O Devido Processo Legal e o Processo Disciplinar, BDA 2/93, São Paulo, Ed. NDJ, 1997.

\_\_\_\_\_. As Provas no Processo Disciplinar, BDM 12/772, São Paulo, Ed. NDJ, 2000.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. Segurança jurídica e jurisprudência: um enfoque filosófico jurídico, São Paulo, LTr, 1996.