

## Processo Administrativo Disciplinar: Fundamentos e Princípios

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

SUMÁRIO: 1. Fundamentos do Processo Disciplinar; 2. Princípios Constitucionais e o Processo Disciplinar; 3. Bibliografia.

**Resumo:** O vertente artigo tem como escopo analisar os fundamentos do processo administrativo disciplinar, bem como os princípios constitucionais que regem a matéria.

**Palavras-Chaves:** Processo Administrativo Disciplinar; Fundamentos; Princípios.

**Abstract:** The present article aims to analyze the fundamentals of the administrative process and the constitutional principles governing the matter.

**Key words:** Administrative Process; Constitutional Principles; Fundamentals.

### 1. FUNDAMENTOS DO PROCESSO DISCIPLINAR

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.

Ao analisar os poderes da Administração Pública, Hely Lopes Meirelles, afirma:

---

<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.

Poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por razões de qualquer natureza, (...).

Odete Medauar esclarece:

“Sob o ângulo da Administração, a ciência de atos, fatos, condutas, omissões, irregularidades, suscetíveis de configurar infração disciplinar desencadeia o exercício do poder disciplinar. O poder disciplinar é atribuído à autoridade administrativa com o objetivo de apurar e punir faltas funcionais, condutas contrárias à realização normal das atividades do órgão, irregularidades de diversos tipos.”

Há, ainda, dois outros fundamentos para o processo disciplinar: um de natureza constitucional e outro de natureza legal.

O primeiro deles, de natureza constitucional, impõe 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.

No entanto, não é apenas da Constituição e das leis que deriva o processo disciplinar, mas também dos estatutos de servidores, das leis orgânicas de categorias funcionais, dos princípios do direito administrativo, de orientação jurisprudencial, exercendo, esta, influência marcante na matéria.

Diante da garantia constitucional de ampla defesa, somente poderá ser imposta sanção a alguém, após o devido processo legal, uma vez que é nele que serão asseguradas as garantias do contraditório e da ampla defesa, além de outras.

## 2. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E O PROCESSO DISCIPLINAR

Segundo Geraldo Ataliba, os princípios são “linhas-mestras”, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (Poderes constituídos). Expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas-mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados, tendo que ser prestigiados até as últimas consequências.

Celso Antonio Bandeira de Mello prescreve que:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade... representa insurgência contra todo o sistema, subversão de valores fundamentais....”

Ante a ordem constitucional vigente não há dúvidas acerca da necessidade de observância aos princípios constitucionais para os processos disciplinares.

Cabe ressaltar que, sobre o processo administrativo incidem diversos princípios expressamente previstos em diferentes partes do texto constitucional, como é o caso dos princípios contidos no art. 5º e, mais diretamente, dos princípios contidos no art. 37, especificamente direcionados para a Administração Pública em todas as suas formas e ações. Porém, além dos princípios expressos existem também no contexto constitucional princípios implícitos ou decorrentes daqueles, sem falar dos princípios consagrados pela teoria geral do Direito, como é o caso do princípio da segurança jurídica.

Destaque-se, inicialmente, os princípios contidos no artigo 5º da Constituição Federal, quais sejam:

- **Devido Processo Legal (LIV)** - Inseto no inciso LIV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o princípio do devido processo legal é a linha mestra dos demais princípios aplicáveis ao processo disciplinar.

Dispõe o aludido dispositivo constitucional que os cidadãos somente serão privados de sua liberdade ou de seus bens após o devido processo legal.

O processo disciplinar não poderá privar ninguém de sua liberdade, pois esta somente após prévio processo judicial poderá ser reduzida.

Muitos doutrinadores consideram o princípio do devido processo legal como a fonte de todos os demais princípios processuais constitucionais. Julio Ricardo de Paula Amaral conceitua este princípio, também denominado “princípio do processo justo” ou ainda “princípio da inviolabilidade da defesa em juízo”, como “uma garantia do cidadão, constitucionalmente prevista em benefício de todos os cidadãos, assegurando tanto o exercício do direito de acesso ao Poder Judiciário como o desenvolvimento processual de acordo com normas previamente estabelecidas”. Verifica-se apenas se o procedimento empregado está de acordo com o devido processo legal, sem se cogitar da substância do ato.

A garantia do devido processo legal tem como marco inicial a Magna Carta Inglesa de 1215, ocasião em que se assegurava apenas e tão-somente o cumprimento da lei. Possuía, à época, caráter eminentemente formal.

Passados quatro séculos, essa garantia foi incorporada pelo direito norte-americano, cujo conteúdo também era restrito, pois tratava, inicialmente, de garantia de natureza meramente formal, adquirindo natureza de direito substancial apenas com a Emenda nº 14.

As assertivas de Lúcia Valle Figueiredo demonstram a evolução da garantia do devido processo legal:

O devido processo legal surge na Inglaterra, com a Carta Magna de 1215, e aparece como apenas um requisito legal, um cumprimento legal *the law of the lords*.

O baronato tinha então uma lei para que não mais o monarca agisse absolutamente sem peias ou amarras. Da Carta Magna de 1215, o devido processo legal passa para o Direito americano, em 1628, com a *petition of rights*, e depois, com a Emenda nº 5, ainda temos o devido processo legal com caráter puramente adjetivo, formal e não o caráter substancial que ele adquire na Emenda nº 14.

Sérgio de André Ferreira descreve a evolução desse princípio da seguinte forma:

“... o direito à ampla defesa é garantia ínsita, como se verifica pelo constante do art. 48 da Magna Carta, de 1215; do art. 10 da Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776; art. XIV da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (França), de 1793. Das Emendas ns. 5 e 14 à Constituição americana, de 1797, consta a cláusula do ‘due process of law’ (processo legal devido), de maior relevância na evolução do Direito norte-americano.”

- **Contraditório e Ampla Defesa (LV)** - A Constituição Federal assegura, aos litigantes em geral, tanto na esfera administrativa quanto judicial, o direito à defesa, com os meios a ela inerentes. Ao se falar de princípio da ampla defesa, na verdade está se falando dos meios para isso necessários, dentre eles, assegurar o acesso aos autos, possibilitar a apresentação de razões e documentos, produzir provas testemunhais ou periciais e conhecer os fundamentos e a motivação da decisão proferida.

O direito à ampla defesa impõe à autoridade o dever de fiel observância das normas processuais e de todos os princípios jurídicos incidentes sobre o processo.

A instrução do processo deve ser contraditória, ou seja, é essencial que ao interessado ou acusado seja dada a possibilidade de produzir suas próprias razões e provas e, mais que isso, que lhe seja dada a possibilidade de examinar e contestar argumentos, fundamentos e elementos probantes que lhe sejam favoráveis.

O princípio do contraditório determina que a parte seja efetivamente ouvida e que seus argumentos sejam efetivamente considerados no julgamento.

O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência no sentido de que, em face dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, aplicáveis também na esfera administrativa e que têm por escopo propiciar ao servidor oportunidade de oferecer resistência aos fatos que lhe são imputados, seria obrigatória a presença de advogado constituído ou de defensor dativo no processo administrativo disciplinar, inclusive nas fases não expressamente exigidas pela Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais e regula o referido processo.

A presença desses defensores é considerada como elementar à garantia constitucional do direito à ampla defesa, quer se trate de processo judicial ou administrativo, porque este último tem como sujeitos não apenas litigantes, mas também acusados em geral. Por conseguinte, a ausência de defensor implicaria num cerceamento presumido do direito de defesa que resultaria em inconstitucionalidade suficiente para acarretar a nulidade do processo, conforme se extrai das partes das ementas dos acórdãos abaixo reproduzidas:

O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência uniforme no sentido de que os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, igualmente incidentes na esfera administrativa, têm por escopo propiciar ao servidor oportunidade de oferecer resistência aos fatos que lhe são imputados, sendo obrigatória a presença de advogado constituído ou defensor dativo. (STJ, RMS 20.148-PE).

A presença obrigatória de advogado constituído ou defensor dativo é elementar à essência da garantia constitucional do direito à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, quer se trate de processo judicial ou administrativo, porque tem como sujeitos não apenas litigantes, mas também os acusados em geral.

**- Inadmissibilidade de Provas Ilícitas (LVI)** - A prova ilícita é constitucionalmente vedada em qualquer tipo de processo, consoante dispõe o art. 5º, inciso LVI, da Constituição Federal. Ocorre que a proibição constitucional da prova ilícita não é

uma proibição absoluta, pois, num caso concreto, tal princípio pode ser afastado, quando em confronto com outro – ao se aplicar o princípio da proporcionalidade e a prova ilícita ser acolhida, visando à justa solução para o caso.

O conceito de prova ilícita evoluiu com o passar do tempo. No direito brasileiro, antes da Constituição de 1988, havia duas correntes doutrinárias a respeito da admissibilidade processual das provas ilícitas, predominando a que defendia a admissibilidade, especialmente no direito de família.

Os adeptos da teoria da admissibilidade prestigiavam a busca da "verdade real", não importando o meio pelo qual a prova foi obtida, devendo o juiz aproveitar o seu conteúdo. Assim, num eventual conflito entre o direito à intimidade e o direito à prova (por todos os meios, inclusive os ilícitos), o primeiro, que está entre as liberdades públicas, deveria ceder quando em confronto com a ordem pública e as liberdades alheias. A ponderação, portanto, pendia em favor do princípio da investigação da verdade, ainda que baseada em meios ilícitos.

A parte minoritária da doutrina que se posicionava pela inadmissibilidade da prova ilícita, antes da Constituição de 1988, lastreava-se no art. 332 do Código de Processo Civil, entendendo que essa prova não era legal, nem moralmente legítima.

Posteriormente - sobretudo quando se chegou à conclusão de que a essência da verdade nunca poderá ser atingida, por não ser possível reconstruir os fatos pretéritos da mesma forma como se passaram - passou a predominar nos diversos ordenamentos jurídicos o posicionamento doutrinário pela inadmissibilidade da prova ilícita. No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, a vedação à prova ilícita passou a ter previsão expressa, como já se disse, no seu art. 5º, inciso LVI.

Contudo, essa posição não deve ser entendida em termos absolutos, tendo em vista que vigora, nos países filiados à proibição das provas ilícitas, inclusive no Brasil, a teoria da proporcionalidade.

No tocante às provas derivadas de outras obtidas por meio ilícito, deve-se sempre ter em mente os valores tutelados pela Constituição Federal, aplicando-se, quando for o caso, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, para só então concluir-se pela admissibilidade ou não delas – provas derivadas – no processo.

Quanto às provas obtidas por meios ilícitos, não há dúvidas que deverão elas ser integralmente desconsideradas.

- **Juízo/Autoridade Natural (LIII)** - Somente o juiz naturalmente criado e previsto pela Constituição Federal pode julgar determinada causa. Este princípio também assegura o julgamento por juiz independente e imparcial. Os juízos devem ser preexistentes ao conflito.

A Constituição Federal veda os chamados Tribunais de Exceção para o julgamento de determinadas pessoas e determinados casos. O Tribunal de Nuremberg foi o único juízo de exceção; foi criado para processar e julgar os líderes nazistas da Segunda Guerra Mundial por crimes contra a humanidade. Os Tribunais de exceção são possíveis apenas em dois casos: guerra e ditadura. Este princípio encontra-se previsto no inc. LIII do art. 5º da C.F: “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” e no inc. XXXVII do mesmo artigo: “não haverá juízo ou tribunal de exceção”.

No Processo Administrativo temos alguns princípios peculiares. O primeiro deles seria o da autoridade competente, equivalente ao juiz natural no processo judicial, autoridade competente antes do fato acontecido, autoridade competente para apuração daqueles fatos e não autoridade competente ad hoc; autoridade competente que, conforme o ‘acusado’, se dará esta ou aquela autoridade para averiguação dos fatos. Na autoridade competente pode-se colocar, também como se coloca na esfera judicial, o problema do impedimento e da suspeição, da mesma forma que se coloca no processo judicial, amizades, inimizades, ou parentesco; isso invalidaria o processo administrativo.

- **Princípio da Legalidade (XXXIX)** - Pelo princípio da legalidade, tem-se que administração pública é uma atividade que se desenvolve debaixo da lei, na forma da lei, nos limites da lei e para atingir os fins assinalados pela lei.

É sempre necessária a previsão legislativa como condição de validade de uma atuação administrativa, porém, é essencial que tenham efetivamente acontecido os fatos aos quais a lei estipulou uma consequência.

Está totalmente superado o entendimento segundo o qual a discricionariedade que a lei confere ao agente legitima qualquer conduta e impede o exame pelo Poder Judiciário.

O princípio da legalidade não pode ser entendido como um simples cumprimento formal das disposições legais. Ele não se coaduna com a mera aparência de legalidade, mas, ao contrário, requer uma atenção especial para com o espírito da lei e para com as circunstâncias do caso concreto.

- **Princípio da Motivação (artigo 93, X, da Constituição Federal)** - O princípio da motivação determina que a autoridade administrativa deve apresentar as razões que a levaram a tomar uma decisão.

A motivação é uma exigência do Estado de Direito, ao qual é inerente, entre outros direitos dos administrados, o direito a uma decisão fundada, motivada, com explicitação dos motivos.

Sem a explicitação dos motivos torna-se extremamente difícil sindicá-lo, sopesar ou aferir a correção daquilo que foi decidido, por isso, é essencial que se apontem os fatos, as inferências feitas e os fundamentos da decisão.

A falta de motivação no ato discricionário abre a possibilidade de ocorrência de desvio ou abuso de poder, dada a dificuldade ou, mesmo, a impossibilidade de efetivo controle judicial, pois, pela motivação é possível aferir a verdadeira.

A necessidade de motivação é incontroversa. As afirmativas de Maria Sylvia Zanella di Pietro demonstram com exatidão a relevância de se fundamentar as decisões:

“... na punição administrativa, a motivação do ato pela autoridade julgadora assume fundamental relevância, pois é por essa forma que ficará demonstrado o correto enquadramento da falta e a dosagem adequada da pena.”

A Lei 9.784/99 estabeleceu que os feitos administrativos serão informados, além dos princípios já mencionados, também pelos princípios da moralidade e eficiência, acrescidos dos preceitos da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e interesse público, sobre os quais discorreremos abaixo.

- **Princípio da Moralidade** - A atuação no processo administrativo disciplinar deve observar os padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

O princípio da moralidade está acobertado no art. 5º, LXXIII, CF, prevendo a possibilidade de ação popular para a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe e à moralidade administrativa.

- **Princípio da Eficiência e da Segurança Jurídica** - Temos o conceito do princípio da eficiência posto por Alexandre de Moraes:

“(...) princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. “

Segundo Carlos Aurélio Mota de Souza, a segurança está implícita no valor justiça, sendo um ‘a priori’ jurídico. O doutrinador afirma ainda que “se a lei é garantia de estabilidade das relações jurídicas, a segurança se destina a estas e às pessoas em relação; é um conceito objetivo, a priori, conceito finalístico da lei”.

Acerca dos elementos que dão efetividade ao princípio, temos que a segurança jurídica é assegurada pelos princípios seguintes: irretroatividade da lei, coisa julgada, respeito aos direitos adquiridos, respeito ao ato jurídico perfeito, outorga de ampla defesa e contraditório aos acusados em geral, ficção do conhecimento obrigatório da lei, prévia lei para a configuração de crimes e transgressões e cominação de penas, declarações de direitos e garantias individuais, justiça social, devido processo legal, independência do Poder Judiciário, vedação de tribunais de exceção, vedação de julgamentos parciais, etc.

- **Princípio da Finalidade e do Interesse Público** - Ambos princípios preveem o atendimento a fins de interesse geral no processo administrativo.

O princípio da finalidade é uma inerência do princípio da legalidade, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é. A finalidade legal é um elemento da própria lei, é justamente o fator que proporciona compreendê-la. Assim não se pode conceber o princípio da legalidade sem encarecer a finalidade que de tal princípio em si mesmo, quer das distintas leis em que se expressa.

Celso Antônio Bandeira de Mello define:

“O princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução. Assim, há desvio de poder e em consequência nulidade do ato, por violação da finalidade legal, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública, quanto naqueles em que o fim perseguido, se bem de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato.”

Todo ato que se afastar do interesse público sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade.

O princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de

praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. O que este princípio veda é a prática do ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais. Este desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das modalidades de abuso de poder.

**- Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade** - Os princípios acima exigem a observação da adequação entre meios e fins, sendo vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias.

A respeito do princípio da proporcionalidade, informa Gilmar Ferreira Mendes:

“Um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos (...) o pressuposto da adequação exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O requisito da necessidade ou da exigibilidade significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.”

A lei confere ao administrador, certa margem de discricionariedade, significando ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, tanto decisões como despachos, a providência a ser tomada deverá ser a mais adequada ao interesse social e à racionalidade.

O princípio da proporcionalidade enuncia a idéia de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para o cumprimento da finalidade do interesse público a que estão atreladas. Atos desproporcionais são ilegais e por isso anulados pelo Poder Judiciário.

### 3. 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.