

# **GARANTIAS DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA: PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SINDICÂNCIA**

**Graziela Colares Luz Suski**

## **RESUMO:**

Este trabalho traz exposição acerca da sindicância e processo administrativo disciplinar, seus conceitos e princípios norteadores. Objetiva demonstrar a importância da sujeição ao devido processo legal, através de seus princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Será analisado o instituto da Sindicância Administrativa e o momento apropriado para o atendimento ao direito de defesa do acusado. No que se refere ao processo administrativo disciplinar, tais princípios constitucionais deverão ser aplicados desde a instauração, qual seja, a Portaria de abertura. Para o desenvolvimento do tema será apresentada pesquisa doutrinária e jurisprudencial trazendo as posições jurídicas sobre o tema e aduzindo acerca da possibilidade de anulação de sindicâncias administrativas em caso de não obediência aos referidos princípios.

**PALAVRAS-CHAVES:** Contraditório. Ampla defesa. Processo Administrativo Disciplinar. Portaria de Instauração. Sindicância Administrativa.

## **1. INTRODUÇÃO**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 fez com que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficassem obrigados a editar, no prazo de dezoito meses, lei que se adequasse à nova Carta Magna e à reforma administrativa dela decorrente, de acordo artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No âmbito federal, foi editada a Lei nº 8.112, de 11/12/90 denominada de

Estatuto ou Regime Jurídico dos servidores públicos civis federais, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 12/12/90 e teve sua redação consolidada no DOU de 18/03/98 por determinação do art. 13 da Lei nº 9.527, de 10/12/97 (DOU de 11/12/97).

A lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 veio regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Em relação a tal lei, importante ressaltar o seu caráter supletivo na medida em que não alterou nem revogou leis específicas que tratam de processos administrativos específicos.

Seu artigo 69 assim dispõe: “Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.”

Assim, os processos administrativos que possuem lei específica, serão regulados por esta, por exemplo, o processo administrativo disciplinar disposto na lei 8.112/90.

Mesmo em caso de existência de lei específica tem-se que caso haja omissão desta em relação à determinada questão, a lei 9.784/99 poderá ser utilizada de forma subsidiária.

O Direito administrativo confere competência à administração pública para impor modelos de comportamento a seus servidores, objetivando a melhor execução e prestação dos serviços públicos.

O processo administrativo disciplinar é a sucessão formal de atos realizados pela administração pública e objetiva a apuração de fatos que, em tese, configurariam ilícitos administrativos e, em âmbito federal, tem como base legal a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 em seus Títulos IV (do Regime, artigos 116 a 142) e V (do Processo, artigos 143 a 182). Vejamos:

Lei nº 8.112, de 11/12/90

Art. 143 A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

A Legislação não trouxe a previsão de um rito para a sindicância, somente o

tendo feito para o processo administrativo disciplinar. Tendo em vista que esta sindicância pode resultar em aplicação de penalidades obrigatória será a obediência ao devido processo legal e aos dois princípios dela decorrentes, quais sejam, da ampla defesa e do contraditório.

A Lei 8.112/90 apenas ressaltou algumas diferenças entre o processo administrativo disciplinar e a sindicância como o prazo de conclusão sendo que esta deve ser concluída em até trinta dias a partir da instauração, prorrogáveis por igual período, para aplicação das penas estatutárias brandas enquanto aquele deve ser concluído em até sessenta dias a partir da instauração, prorrogáveis por igual período, para aplicação de qualquer pena estatutária, branda ou grave.

Se a comissão da sindicância vislumbrar indícios de irregularidade grave, será recomendando a instauração do processo administrativo disciplinar.

A Constituição Federal incorporou o princípio do devido processo legal, que tem como corolários a ampla defesa e o contraditório. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim aduz em seu artigo XI, nº 1:

Toda pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumida inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.

O devido processo legal assegura de um lado a liberdade do indivíduo e do outro a plenitude da defesa, na medida em que terá o direito a produção de defesa técnica, acesso ao processo, à citação, de ampla produção de provas, do julgamento se dar por um juiz competente e direito de recorrer.

A Carta Magna estendeu a todos acusados em geral, inclusive em via administrativa, as garantias da ampla defesa e do contraditório em seu artigo 5º, inciso LV e a Lei nº 8.112, de 11/12/90, estabeleceu o devido processo legal para aplicação de qualquer pena administrativa devendo tais princípios serem observados desde a instauração do processo administrativo disciplinar.

## 2. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA

A Sindicância Administrativa é um procedimento apuratório sumário que objetiva a apuração da autoria ou a existência de irregularidade praticada no serviço público que possa resultar na aplicação da penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias.

Existem espécies de sindicância: investigatória ou acusatória. No primeiro caso, o somente o ato é conhecido sendo que sua autoria ainda resta incógnita. Já no procedimento acusatório, o autor e o fato são conhecidos, podendo acarretar em aplicação de penalidade.

A Jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, citando José Cretella Júnior assim aduz acerca sobre o tema:

Sindicância Administrativa é o meio sumário de que se utiliza a Administração do Brasil para, sigilosa ou publicamente, com indiciados ou não, proceder à apuração de ocorrências anômalas no serviço público, as quais, confirmadas, fornecerão elementos concretos para a imediata abertura de processo administrativo contra o funcionário público responsável.<sup>1</sup>

O artigo 143 da Lei 8112/90 aduz que ampla defesa deverá ser atendida tanto no âmbito do processo administrativo disciplinar quanto na sindicância.

Sendo o contraditório e a ampla defesa princípios constitucionais, tem-se que os mesmos devem ser considerados como requisitos para que o devido processo legal seja atendido.

O contraditório significa que o processo exige que seus sujeitos tomem ciência de todos os fatos que venham a ocorrer durante o curso de um processo tendo o direito de se manifestar sobre tais acontecimentos. Assim Leciona Nelson Nery Júnior:

O princípio do contraditório, além de fundamentalmente constituir-se em manifestação do princípio do Estado de Direito, tem íntima ligação com o da igualdade das partes e do direito de ação, pois o texto constitucional, ao garantir aos litigantes o contraditório e a ampla defesa, quer significar que tanto o direito de ação, quanto o direito de defesa são manifestação do princípio do contraditório.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 5ª Edição. Ed. Atlas, 1995.

<sup>2</sup> NERY JR., Nelson. *Princípios do processo civil na constituição federal*. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

A ampla defesa assegura às partes possibilidade de produzir todas as provas que entendam necessárias ao esclarecimento dos fatos, exceto as provas obtidas por meio ilícito.

O Superior Tribunal de Justiça entendeu, em sede de Mandado de Segurança, que os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa não necessitam de serem observados quando se tratar de sindicância em que não há, desde logo, a aplicação de sanção. Veja-se:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. NULIDADES DE ORDEM FORMAL AFASTADAS. DESPROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. OCORRÊNCIA. PRECEDENTE ESPECÍFICO.

1. A autoridade administrativa, ciente da prática de qualquer irregularidade no serviço público, deve, de ofício, por mandamento legal, determinar a apuração dos fatos imediatamente, assegurada ao acusado a ampla defesa. Inteligência do art. 143 da Lei n. 8.112/90.

2. A sindicância, que visa apurar a ocorrência de infrações administrativas, sem estar dirigida, desde logo, à aplicação de sanção, prescinde da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, por se tratar de procedimento inquisitorial, prévio à acusação e anterior ao processo administrativo disciplinar, ainda sem a presença obrigatória de acusados.

3. A jurisprudência desta Corte Superior é pacífica em afirmar que o excesso de prazo para conclusão do processo administrativo disciplinar não conduz à nulidade deste.

4. O mandado de segurança somente se viabiliza quando o alegado direito Líquido e certo, que se visa proteger, vier comprovado de plano, aferindo-se sua existência apenas com as provas trazidas com a impetração, nos limites do procedimento sumário, característico dos remédios constitucionais.

5. A autoridade julgadora pode acatar o parecer de sua Consultoria Jurídica, servindo aquele como elemento integrante do ato demissionário, sem que isso vicie o procedimento administrativo.

6. A punição administrativa há de se nortear, porém, segundo o princípio da proporcionalidade, não se ajustando à espécie a pena de demissão, ante a insignificância da conduta do agente, consideradas as peculiaridades verificadas." (MS nº 10.827/DF, Relator o Ministro Hélio Quaglia Barbosa, DJU de 6/2/2006).

7. Ordem parcialmente concedida. (MANDADO DE SEGURANÇA Nº 10.828 - DF (2005/0118274-0) RELATOR : MINISTRO PAULO GALLOTTI)

O renomado jurista Hely Lopes Meirelles também entende ser a sindicância um meio sumário de investigação de irregularidades funcionais cometidas, dispensando a defesa do acusado. Vale a transcrição de seu entendimento:

Sindicância administrativa é o meio sumário de elucidação de irregularidades no serviço para subsequente instauração de processo e punição do infrator. Pode ser iniciada com ou sem sindicado, bastando que haja indicação da falta a apurar. Não tem procedimento formal, nem exigência de comissão sindicante, podendo realizar-se por um ou mais funcionários designados pela autoridade competente. Dispensa defesa do sindicado e publicidade no seu procedimento por se tratar de simples expediente de verificação de irregularidade e não de base para punição, equiparável ao inquérito policial em relação à ação penal. É o verdadeiro inquérito administrativo que precede o processo administrativo disciplinar.<sup>3</sup>

Ocorre que, quando da Sindicância Administrativa sobrevier aplicação de penalidade, imperioso faz-se o atendimento ao devido processo legal. Nesse sentido:

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PENA DE SUSPENSÃO APLICADA A PARTIR DE SINDICÂNCIA. NECESSIDADE DE SE GARANTIR A AMPLA DEFESA E O CONTRADITÓRIO AOS IMPETRANTES. NÃO-OBSERVÂNCIA NA HIPÓTESE. RECURSO PROVIDO. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Hipótese em que os impetrantes foram punidos com suspensão por trinta dias, a partir de sindicância instaurada pela polícia civil do Estado do Tocantins, para apurar a responsabilidade deles na fuga de detentos do distrito policial.

2. O Superior Tribunal de Justiça possui orientação firme, no sentido de que a aplicação de penalidade a servidor público com base tão-somente em sindicância pressupõe a observância do contraditório e da ampla defesa durante tal procedimento administrativo.

3. No caso, todavia, tais garantias não foram asseguradas aos recorrentes, porquanto eles foram cientificados da sindicância quando todas as provas que embasaram a aplicação da suspensão já tinham sido produzidas, ou seja, não participaram da formação do conjunto probatório do qual se valeu a autoridade coatora para apená-los.

4. Recurso ordinário provido. Segurança concedida.

(RMS 14507 / TO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2002/0025486-0 Relatora Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Data do Julgamento 06/11/2008 Data da Publicação/Fonte DJe 24/11/2008)

O julgamento que se segue, trouxe a orientação de que os citados princípios devem ser observados desde a fase do inquérito administrativo:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PARCIALMENTE ANULADO. INQUÉRITO ADMINISTRATIVO.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed. Mandamentos

INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. DEPOIMENTOS TESTEMUNHAIS REALIZADOS SEM A INTIMAÇÃO DO INDICIADO. AUSÊNCIA DE INTERROGATÓRIO. NULIDADES INSANÁVEIS. IMPOSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DOS ATOS.

SEGURANÇA CONCEDIDA.

- O Processo Administrativo Disciplinar n 23079/002005/98-82 foi parcialmente anulado, tendo sido aproveitados os atos praticados até o relatório conclusivo circunstanciado, quais sejam instalação dos trabalhos, inquirição de testemunhas e juntada de provas, restando os demais atos invalidados.

- Nos termos da Lei n. 8.112/90, o próprio inquérito administrativo, que integra o processo disciplinar, prevê a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

- In casu, a comissão processante instaurou o inquérito e promoveu a tomada de depoimentos e diligências sem a devida intimação do servidor, o que ofende o previsto no art. 156 da Lei n. 8.112/90. O impetrante nem mesmo foi interrogado, consoante dispõe o art. 159 da Lei n. 8.112/90, sem contar que o mandado de citação para defesa foi assinado pela secretária da comissão, em desacordo com o previsto no art. 161, § 1º, da mesma lei.

- Nesse contexto, não poderia a autoridade impetrada, ainda que visando à celeridade do processo administrativo, reaproveitar aqueles atos, uma vez que eivado de vícios acarretadores de ofensa à ampla defesa e ao contraditório.

Segurança concedida a fim de reconhecer a nulidade do processo administrativo disciplinar n. 23079/002005/98-82 e, conseqüentemente, do ato demissório (Portaria n. 324, de 22.2.2001) para a devida reintegração do servidor nos quadros da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

(MS 7.466/DF, Rel. Ministro ERICSON MARANHO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SP), TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 25/03/2015, DJe 07/04/2015)

Desta forma, estando comprovado que não foi assegurado ao acusado ampla defesa e contraditório na sindicância contra ele instaurada e que culminou em aplicação da penalidade não ha como prevalecer a pena imposta. Se a sindicância se trata apenas de um meio sumario de esclarecimento dos fatos sendo considerada como verdadeiro inquérito administrativo, que precede o processo administrativo disciplinar, quando ela se presta para aplicação de pena ao servidor, deve ser observado o devido processo legal, sem o qual invalida se torna a pena aplicada.

### **3. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Diversos princípios deverão ser atendidos na atividade administrativa, sendo que

a Lei 9.784/1999 assim dispõe em seu artigo 2º:

A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Insta ressaltar a existência de princípios implícitos como o informalismo, oficialidade, verdade material, auto-executoriedade e princípio da Pluralidade das Instâncias.

Seguindo as orientações legais, o processo administrativo pode se iniciar de ofício pela própria administração ou a pedido do interessado.

A lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu artigo 9º define os legitimados:

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:

I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Seguindo as determinações trazidas pela Constituição Federal tem-se que as garantias da ampla defesa e do contraditório devem reger todos os procedimentos administrativos disciplinares.

O Processo administrativo disciplinar pode ou não ser precedido de Sindicância, sendo que nesta, quando se deparar com infrações de natureza grave, a instauração do processo é obrigatória por força de lei.

Interessante trazer a informação de que tendo sido apurada a responsabilidade do servidor no âmbito do processo administrativo disciplinar, torna-se irrelevante a ocorrência de nulidade na sindicância que o antecedeu. Nesse sentido o Superior Tribunal Federal:

EMENTA: - Mandado de segurança. Alegação de nulidades na sindicância e no inquérito que a ela se seguiu e do qual decorreu a demissão do servidor. - Tendo a pena imposta ao ora impetrante decorrido de processo administrativo disciplinar que se seguiu a sindicância, e pena essa imposta com base nas provas colhidas no inquérito integrante desse processo, e despiendo o exame dos alegados defeitos que haveria na sindicância, e que não influíram na imposição da pena que foi dada ao ora impetrante. - Improcedência das alegações de nulidade do inquérito concernentes aos fatos certos. Mandado de segurança indeferido, ressalvadas as vias ordinárias sobre os fatos controvertidos. (MS 22103, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/1995, DJ 24-11-1995 PP-40387 EMENT VOL-01810-02 PP-00249)

No mesmo sentido a Advocacia Geral da União através de parecer vinculante nº GQ-37: “A legalidade do processo disciplinar independe da validade da investigação, efetuada através da sindicância de que adveio aquele apuratório.”

O Processo administrativo disciplinar se desenvolve da seguinte forma: na primeira fase é a de instauração que ocorrerá a publicação do ato que constituir a comissão; após será na fase do inquérito administrativo e após o julgamento.

Na segunda fase, qual seja, inquérito, haverá a instrução do processo, ocorrendo a busca de provas e o indiciamento (ou absolvição, se for o caso). Apenas naquele caso, haverá a apresentação de defesa escrita e após o relatório.

A instauração do processo administrativo disciplinar, com a devida publicação da portaria, acarreta o efeito imediato de se interromper a prescrição nos termos do artigo 142, § 3º, da Lei 8.112/90.

Assim, tem-se a questão relativa ao fato de que a Portaria instauradora de processo administrativo disciplinar contra os indiciados há que descrever ou não os fatos supostamente ilícitos que lhe são imputados possibilitando assim sua ampla defesa.

O artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal aduz os princípios do contraditório e da ampla defesa. O princípio da ampla defesa é aplicável a qualquer tipo de processo que envolva situação de litígio ou poder sancionatório do Estado sobre seus servidores. Já o princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo, oportunizando às partes o direito de resposta.

Preleciona Hely Lopes Meirelles:

A defesa é garantia constitucional de todos os acusados, em processo judicial ou administrativo e compreende a ciência da acusação, a vista dos autos na repartição, a oportunidade para oferecimento de contestação e provas, a inquirição e reperguntas de testemunhas e a observância do devido processo legal (due process of law). É um princípio universal nos Estados de Direito, que não admite postergação nem restrições na sua aplicação.<sup>4</sup>

Assevera Cintra, Grinover e Dinamarco, que “o texto constitucional autoriza o entendimento de que o contraditório e a ampla defesa são também garantias no processo administrativo não punitivo, em que não há acusados, mas litigantes (titulares de conflitos)”.<sup>5</sup>

O contraditório não admite exceções mesmo nos caso de urgência, e o acusado ou demandando poderá exercer seu direito de defesa plenamente e sempre antes da decisão definitiva.

De acordo com Cintra, Grinover e Dinamarco (ob. cit), “em virtude da natureza constitucional do contraditório, deve ele ser observado não apenas formalmente, mas, sobretudo pelo aspecto substancial, sendo de se considerar inconstitucionais as normas que não o respeitem”.

O contraditório contribui para que a instrução do processo se aproxime da verdade dos fatos e para que estes sejam precisos e ensejem uma decisão justa e correta.

Manifesto é o fato de que os princípios da ampla defesa e contraditório estão profundamente interligados.

O art. 143 da Lei 8112/90 que trata do regime jurídico dos servidores federais dispõe textualmente que “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no Serviço Público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurado ao acusado a ampla defesa”.

---

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. Mandamentos

<sup>5</sup> CINTRA, GRINOVER, DINAMARCO, Antônio Carlos Araújo. Ada Pellegrini. Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

Assim, não resta dúvida que no âmbito processo administrativo é imperiosa e indispensável a instauração do contraditório.

Visando a apuração acerca da existência ou não de infrações praticadas por seus servidores e a aplicação de penalidade, se for o caso, o instrumento formal é o Processo Administrativo disciplinar.

Conforme já informado, a instauração deste processo administrativo disciplinar se dá através da Portaria, elemento processual indispensável.

Assim, diante dos princípios que regem tal procedimento, a Portaria instauradora de processo administrativo disciplinar contra os indiciados há que descrever os fatos supostamente ilícitos que lhe são imputados, a fim de impedir que haja o cerceamento da defesa do servidor, possibilitando assim sua ampla defesa.

Isso porque, caso seja apontada apenas capitulação do ilícito administrativo de forma aberta poderá impossibilitar o direito de defesa.

No dizer do Professor HELY LOPES MEIRELLES:

A instauração é a apresentação escrita dos fatos e indicação do direito que ensejam o processo. Quando provém da Administração deve consubstanciar-se em portaria, auto de infração, representação ou despacho inicial da autoridade competente (...). O essencial é que a peça inicial descreva os fatos com suficiente especificidade, de modo a delimitar o objeto da controvérsia e a permitir a plenitude da defesa. Processo com instauração imprecisa quanto à qualificação do fato e sua ocorrência no tempo e no espaço é NULO".<sup>6</sup>

Comenta ainda, o mesmo doutrinador, que

O processo disciplinar deve ser instaurado por portaria da autoridade competente na qual se descrevam os atos ou fatos a apurar e se indiquem as infrações a serem punidas, designando-se desde logo a comissão processante, a ser presidida pelo integrante mais categorizado.

Tal entendimento decorre do princípio máximo do Direito Repressivo, qual seja, o da acusação formal e especificada.

A Advocacia Geral da União se manifestou em sentido contrário em seus Pareceres nº GQ-12 e nº GQ-35 aduzindo acerca da desnecessidade de descrição dos fatos a serem apurados no procedimento administrativo disciplinar. Vejamos:

---

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. Mandamentos.

16 (...) princípios do contraditório e da ampla defesa (...) indicam a desnecessidade de se consignarem, no ato de designação da c.i, os ilícitos e correspondentes dispositivos legais, bem assim os possíveis autores, o que se não recomenda inclusive para obstar influências no trabalho da comissão de inquérito ou alegação de presunção de culpabilidade. É assegurada à c.i. a prerrogativa de desenvolver seus trabalhos com independência e imparcialidade.

17. A notificação dos possíveis autores para acompanharem o desenvolvimento do processo, pessoalmente ou por intermédio de procurador, será feita imediatamente após a instalação da c.i, a fim de garantir o exercício do direito de que cuida o art. 156 da Lei nº 8.112; a enumeração dos fatos se efetua na indicição do servidor, conforme prescrição dessa Lei, art. 161.”

“15. As opiniões doutrinárias tendentes a reconhecer a necessidade de se indicarem, nos atos de designação das comissões apuradoras, os fatos que possivelmente teriam sido praticados pelos envolvidos, como condição de validade processual pertinente à ampla defesa, não se adequam ao regramento do assunto em vigor, mormente em se considerando os comandos dos arts. 5º, LV, da Carta Magna e 153 da Lei nº 8.112/90, para que se observe o princípio do contraditório na fase processual de inquérito.

Os elementos básicos para instauração de qualquer procedimento punitivo, inclusive o processo administrativo disciplinar, são, em suma, a existência de fato determinado e autoria conhecida. É uma violência à ordem jurídica iniciar-se um processo sem esses requisitos.

Isso porque o processo administrativo não é inquisitório, é acusatório, logo exige uma acusação formalizada, e esta, por sua vez, compõe-se de fato delimitado e autoria identificada, que veda a ocorrência de acusações genéricas e imprecisas.

José dos Santos Carvalho Filho traz o seguinte ensinamento sobre o tema: “O ato de instauração deve conter todos os elementos relativos á infração funcional, como o servidor acusado, a época em que ocorreu e tudo o que possa permitir o direito de ampla defesa por parte do acusado.”<sup>7</sup>

Para que se deflagre um processo punitivo contra um indivíduo, seja ele judicial ou administrativo, mister se faz, antes de tudo, formalizar-se uma acusação certa, precisa e delimitada, sobre a qual irão incidir a ampla defesa e o contraditório, com todos os meios e recursos inerentes, uns dos pilares do sistema acusatório.

Além dessa descrição, o ato de instauração deve conter ainda, a qualificação jurídica dos fatos, uma vez que tal qualificação faz parte da imputação, razão pela qual

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20ª edição. Ed Lumen Juris. Rio de Janeiro 2008

deve constar, obrigatoriamente, da motivação do ato inaugural do processo administrativo disciplinar.

Leciona o jurista BACELLAR FILHO:

A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar, ou ato equivalente, deve indicar os elementos necessários à identificação do funcionário acusado (ou litigante), a figura infracional caracterizada pelo comportamento descrito, a sanção, em tese cabível, em face da infração. Em suma, não basta a referência genérica a irregularidades, nem a simples indicação de dispositivo legal supostamente violado, porque ninguém pode defender-se de capitulação jurídica. Deve estar indicado um comportamento singular do servidor, identificável no tempo, espaço e na forma de concretização.<sup>8</sup>

Vale trazer o entendimento jurisprudencial acerca da motivação da portaria instauradora do processo disciplinar:

A portaria inaugural e o mandado de citação, no processo administrativo, devem explicitar os atos ilícitos atribuídos ao acusado. ninguém pode defender-se eficazmente sem pleno conhecimento das acusações que lhe são imputadas. apesar de informal, o processo administrativo deve obedecer às regras do devido processo legal.<sup>9</sup>

#### **4. CONCLUSÃO**

Conforme explanado, demonstrou-se a necessidade do atendimento aos princípios constitucionais no âmbito das Sindicâncias Administrativas e do Processo Administrativo Disciplinar, desde sua instauração.

Na Sindicância, havendo desobediência a tais garantias, principalmente nos casos em que há a aplicação de penalidades, poderá acarretar a nulidade de todo o procedimento devendo tal instituto ser deve ser aplicado à luz dos princípios introduzidos pela Constituição Federal e ao Estado Democrático de Direito.

A Portaria instauradora de processo administrativo disciplinar contra os indiciados há que descrever os fatos supostamente ilícitos que lhe são imputados

---

<sup>8</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo Contemporâneo*. Ed. Fórum

<sup>9</sup> Superior Tribunal de Justiça, rda 188/136, rms 1.074, rel. min. Peçanha Martins

possibilitando assim sua defesa.

Caso contrário, não terá o acusado base para exercer sua defesa, apresentar provas competentes para elucidar tal fato específico e comprovar sua versão para justificar atitudes considerada como ilícito administrativo.

Visando a aplicação das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa no âmbito do processo administrativo disciplinar em âmbito federal tem-se que desde a fase de Instauração deve ser atendido, de forma a impedir a existência de nulidade no mesmo.

Assegurar o devido processo legal em procedimentos administrativos, em toda as suas instâncias, possibilitando o direito de defesa ao acusado, é medida obrigatória nos termos da Constituição Federal e legislação aplicável ao caso, sendo ilegítimos os processos que são processados de forma contrária.

A Constituição garantiu a todos acusados, em via judicial e administrativa, a os princípios da ampla defesa e do contraditório em caso de aplicação de qualquer pena administrativa devendo tais princípios serem observados em caso de sindicância e desde a instauração do processo administrativo disciplinar.

Assim, tem-se que o devido processo legal deve ser criteriosamente aplicado pois, caso contrário, poderá acarretar em declaração de nulidade e reinício dos trabalhos, fazendo com que seja gasto, de forma desnecessária o dinheiro público e ainda dando ensejo à impunidade, em face da ocorrência de prescrição.

## 5. REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Pareceres da AGU. Disponível em <<http://webdoc.agu.gov.br/webpareceres/>>. Acesso em 15 de dezembro de 2008.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo Contemporâneo**. Ed. Fórum

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20ª edição. Ed Lumen Juris. Rio de Janeiro 2008

CINTRA, GRINOVER, DINAMARCO, Antônio Carlos Araújo. Ada Pellegrini. Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 20º ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. **Limitações à Atuação do Ministério Público**, Malheiros,

2001

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/>. Acesso em 27 de Janeiro de 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 5ª Edição. Ed. Atlas, 1995.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª Edição atualizada, Ed. Malheiros.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6ª edição. São Paulo, Ed. Atlas, 1999.

NERY JR., Nelson. **Princípios do processo civil na constituição federal**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1995

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RDA 188/136, RMS 1.074, Rel. Ministro Peçanha Martins. Disponível em <<http://www.stj.gov.br>> Acesso em 15 de outubro de 2008

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Mandado de Segurança nº 10.828 - DF Rel. Ministro Paulo Galloti. Disponível em <<http://www.stj.gov.br>> Acesso em 07 de maio de 2015

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RMS 14507 Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Disponível em <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em 07 de maio de 2015

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 22103, Rel. Ministro Moreira Alves. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 07 de maio de 2015

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MS 7.466/DF, Rel. Ministro ERICSON MARANHÃO. Disponível em <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 07 de maio de 2015