

STJ00117740

Reinaldo Couto

CURSO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SINDICÂNCIA

4ª edição
revista e atualizada



tirant
lo blanch

Manuais



Copyright© 2019 by Reinaldo Couto
Editor Responsável: Aline Gostinski
Capa e Diagramação: Carla Botto de Barros

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
Presidente da Corte Interamericana de Derechos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México

JUAREZ TAVARES
Catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

LUIS LÓPEZ GUERRA
Magistrado do Tribunal Europeu de Derechos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha

OWEN M. FISS
Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA

TOMÁS S. VIVES ANTÓN
Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha

1191635

C899 Couto, Reinaldo
 Curso de processo administrativo disciplinar e sindicância /
 Reinaldo Couto. – 4.ed. – Florianópolis : Tirant lo Blanch, 2019.
 396p.

ISBN: 978-85-9477-279-4

1. Direito administrativo. 2. Processo administrativo. 3.
Direito público. 4. Sindicância. I. Título.

CDU: 342.9

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e §§, Lei n° 10.695, de 07/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei n°9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à Tirant Empório do Direito Editorial Ltda.



Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.

Av. Embaixador Abelardo Bueno, 1 - Barra da Tijuca
Dimension Office & Park, Ed. Lagoa 1, Salas 510D, 511D, 512D, 513D
Rio de Janeiro - RJ CEP: 22775-040
www.tirant.com.br - editora@tirant.com.br

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	23
1.1. DIFERENTES CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A CONCEITUAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	24
1.2. DIREITO ADMINISTRATIVO COMO DIREITO PÚBLICO.....	31
1.3. RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.....	34
1.3.1. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO.....	35
1.3.2. INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO PELA ADMINISTRAÇÃO.....	45
1.4. PODERES ADMINISTRATIVOS.....	49
1.4.1. INTRODUÇÃO.....	49
1.4.2. PODER HIERÁRQUICO OU SUBFUNÇÃO HIERÁRQUICA.....	50
1.4.3. PODER DISCIPLINAR OU SUBFUNÇÃO DISCIPLINAR.....	53
1.4.4. PODER DE POLÍCIA OU SUBFUNÇÃO DE POLÍCIA.....	56
1.4.5. PODER REGULAMENTAR OU SUBFUNÇÃO REGULAMENTAR.....	65
1.4.6. PODER EXTROVERSO OU SUBFUNÇÃO EXTROVERSA.....	68
1.4.7. PODERES IMPLÍCITOS OU SUBFUNÇÕES IMPLÍCITAS.....	69
1.5. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	71
1.5.1. CONCEITO.....	71
1.5.2. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO.....	71
1.5.3. DELEGAÇÃO E AVOCAÇÃO.....	73
1.5.4. AGENTE DE FATO.....	75
1.6. SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	78
CAPÍTULO 2 - ILÍCITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	81
2.1. ASPECTOS GERAIS.....	81
2.2. TIPICIDADE, ANTIJURIDICIDADE E CULPABILIDADE DISCIPLINARES.....	86
2.3. EXTRATERRITORIALIDADE.....	87
CAPÍTULO 3 - PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E DA SINDICÂNCIA PUNITIVA.....	89
3.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	89
3.2. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	94
3.3. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	98
3.4. PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	100
3.5. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	101
3.6. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	104
3.7. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.....	107
3.8. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.....	110
3.9. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ.....	111
3.10. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.....	115
3.11. PRINCÍPIO DA OFICIALIDADE.....	117

3.12.	PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO	118
3.13.	PRINCÍPIO DA VERDADE REAL	119
3.14.	PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO BIS IN IDEM	119
3.15.	PRINCÍPIO DA CORTESIA	120
3.16.	PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO	123
3.17.	PRINCÍPIO DA GRATUIDADE	127
3.18.	PRINCÍPIO DA JUSTA CAUSA	127
3.19.	PRINCÍPIO DA DISCRIÇÃO	128
CAPÍTULO 4 - GARANTIAS CONSTITUCIONAIS		131
CAPÍTULO 5 - PREVISÃO CONSTITUCIONAL		135
CAPÍTULO 6 - TIPOS DE AGENTES PÚBLICOS		137
6.1.	AGENTES POLÍTICOS	137
6.2.	MILITARES	138
6.2.1.	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	138
6.2.2.	ESTATUTO DOS MILITARES (Lei n. 6.880/1980)	139
6.3.	EMPREGADOS PÚBLICOS	140
6.3.1.	CONCEITO	140
6.3.2.	HISTÓRICO	142
6.4.	CONTRATADOS POR TEMPO DETERMINADO (INC. IX DO ART. 37 DA CF/88)	146
6.5.	PARTICULARES EM COLABORAÇÃO COM O PODER PÚBLICO ..	150
6.6.	PESSOAS SUJEITAS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E À SINDICÂNCIA DA LEI N. 8.112/90: SERVIDORES PÚBLICOS	151
6.7.	NORMAS APLICÁVEIS	165
CAPÍTULO 7 - OBJETO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E DA SINDICÂNCIA PUNITIVA		169
CAPÍTULO 8 - SANÇÕES		177
CAPÍTULO 9 - PRESCRIÇÃO		183
CAPÍTULO 10 - DENÚNCIA		191
CAPÍTULO 11 - DEVER DE PROMOÇÃO DA APURAÇÃO		197
11.1.	VERIFICAÇÃO PRELIMINAR	199
CAPÍTULO 12 - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA		203
CAPÍTULO 13 - SINDICÂNCIA		207
13.1.	SINDICÂNCIA INVESTIGATIVA OU INVESTIGATÓRIA	209
13.1.1.	SINDICÂNCIA PATRIMONIAL	211

13.2. SINDICÂNCIA PUNITIVA	212
CAPÍTULO 14 - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)..	217
14.1. CONCEITO LEGAL	218
14.2. INSTAURAÇÃO	219
14.3. MEDIDA CAUTELAR DE AFASTAMENTO PREVENTIVO	224
14.4. COMISSÃO PROCESSANTE	225
14.4.1. NATUREZA DOS ATOS DA COMISSÃO: VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE	241
14.5. PRAZO DE CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	248
14.6. INQUÉRITO	251
14.7. JULGAMENTO	271
14.7.1. ASPECTOS GERAIS	271
14.7.2. JULGAMENTO CONTRÁRIO AO RELATÓRIO	276
14.7.3. INCONSTITUCIONALIDADE DA MAJORAÇÃO DA PENA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 168 DA LEI N. 8.112/90	277
14.8. RECONSIDERAÇÃO E RECURSO	282
14.9. REVISÃO	287
14.10. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR SUMÁRIO	288
14.11. OUTROS AGENTES PÚBLICOS	292
CAPÍTULO 15 - ANEXO I – FASES	295
CAPÍTULO 16 - ANEXO II – MODELOS	297
16.1. MEMORANDO SOLICITANDO A FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO (CONFECCÃO DE AUTOS)	297
16.2. MEMORANDO SOLICITANDO AUTORIZAÇÃO PARA DESLOCAMENTO E PAGAMENTO DE DIÁRIAS	298
16.3. MEMORANDO SOLICITANDO MATERIAL DE EXPEDIENTE; ..	298
16.4. MEMORANDO PARA COMUNICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E DE DISPENSA DE PONTO	299
16.5. PORTARIA DESIGNANDO MEMBRO-SECRETÁRIO (A)	300
16.6. TERMO DE FIDELIDADE DE SECRETÁRIO (A)	301
16.7. ATA DE INSTALAÇÃO DOS TRABALHOS	301
16.8. MEMORANDO PARA COMUNICAÇÃO À AUTORIDADE LOCAL OU CHEFE IMEDIATO DO(S) ACUSADO(S)	302
16.9. MEMORANDO PARA COMUNICAÇÃO À AUTORIDADE INSTAURADORA	303
16.10. MEMORANDO PARA COMUNICAÇÃO AO CHEFE DE RECURSOS HUMANOS	304
16.11. MEMORANDO PEDINDO PRORROGAÇÃO DO PRAZO	305
16.12. MEMORANDO PEDINDO PROTEÇÃO POLICIAL	305
16.13. MEMORANDO PEDINDO A REALIZAÇÃO DE EXAME	

MÉDICO PERICIAL PARA INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE SANIDADE MENTAL	306
16.14. MEMORANDO CIENTIFICANDO O CHEFE IMEDIATO DE DEPOIMENTO	307
16.15. MEMORANDO SOLICITANDO AFASTAMENTO PREVENTIVO. . .	308
16.16. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO(S) ACUSADO(S).	309
16.17. ATA DE TRABALHOS COM DELIBERAÇÃO PARA SOLICITAR DESIGNAÇÃO DE PERITO	310
16.18. MEMORANDO COM SOLICITAÇÃO PARA DESIGNAÇÃO DE PERITO.	310
16.19. TERM● DE FIDELIDADE DE PERITO	311
16.20. INTIMAÇÃO PARA OITIVA.	312
16.21. INTIMAÇÃO DO ACUSADO PARA PARTICIPAR DE OITIVA . . .	312
16.22. INTIMAÇÃO DO (S) ACUSADO (S) PARA ESPECIFICAR PROVAS E DEPOSITAR O ROL DE TESTEMUNHAS.	313
16.23. INTIMAÇÃO DO (S) ACUSADO (S) DA DATA E LOCAL DA PERÍCIA	314
16.24. INTIMAÇÃO DO (S) ACUSADO (S) PARA SE MANIFESTAR SOBRE O LAUDO PERICIAL.	314
16.25. INTIMAÇÃO DO(S) ACUSADO(S) DA JUNTADA DE DOCUMENTOS	315
16.26. INTIMAÇÃO DO (S) ACUSADO (S) DO SEU INTERROGATÓRIO .	315
16.27. CERTIDÃO DE INSUCESSO DE INTIMAÇÃO.	316
16.28. CERTIDÃO DE TRANSCORRÊNCIA DE PRAZO EM BRANCO . .	316
16.29. TERMO DE DECLARAÇÕES DE DENUNCIANTE, TESTEMUNHA OU ACUSADO.	317
16.30. MEMORANDO SOLICITANDO INTERRUÇÃO DE FÉRIAS . . .	318
16.31. TERMO DE ENCERRAMENTO DA INSTRUÇÃO E INDICIAÇÃO .	318
16.32. CITAÇÃO.	319
16.33. CITAÇÃO POR EDITAL.	320
16.34. MEMORANDO PARA SOLICITAR A DESIGNAÇÃO DE DEFENSOR DATIVO	320
16.35. PORTARIA DESIGNANDO DEFENSOR DATIVO	321
16.36. MEMORANDO PARA SUBSTITUIÇÃO DE MEMBRO DA COMISSÃO.	322
16.37. RELATÓRIO FINAL DE COMISSÃO DE SINDICÂNCIA PUNITIVA.	322
16.38. RELATÓRIO FINAL DE COMISSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.	327
16.39. INTIMAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA EM SINDICÂNCIA PUNITIVA	332
16.40. DECISÃO DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO	

ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR A PARTIR DE SINDICÂNCIA	332
16.41. DECISÃO DE ARQUIVAMENTO DE SINDICÂNCIA.....	333
16.42. TERMO DE ENCERRAMENTO	333
16.43. TERMO DE ENTREGA	333
16.44. DESPACHO SIMPLES.....	334
16.45. TERMO DE JUNTADA.....	334
CAPÍTULO 17 - ENUNCIADOS DA CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO (ÓRGÃO CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO)	335
17.1. Enunciado CGU n.º 15	335
17.2. Enunciado CGU n.º 14	335
17.3. Enunciado CGU n.º 13	335
17.4. Enunciado CGU n.º 12	335
17.5. Enunciado CGU n.º 11	336
17.6. Enunciado CGU n.º 10	336
17.7. Enunciado CGU n.º 09	336
17.8. Enunciado CGU n.º 08	336
17.9. Enunciado CGU n.º 07	337
17.10. Enunciado CGU n.º 05	337
17.11. Enunciado CGU n.º 04	337
17.12. Enunciado CGU n.º 03	337
17.13. Enunciado CGU n.º 02	337
17.14. Enunciado CGU n.º 01	338
CAPÍTULO 18 - PARECERES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SOBRE O TEMA	339
18.1. PARECER Nº GQ-10.....	339
18.2. Parecer nº GQ 12.....	339
18.3. PARECER Nº GQ – 25.....	339
18.4. PARECER nº GQ – 28	340
18.5. PARECER Nº GQ – 35.....	340
18.6. PARECER Nº GQ – 37.....	340
18.7. PARECER Nº GQ – 38.....	341
18.8. PARECER Nº GQ – 51.....	341
18.9. PARECER Nº GQ – 55.....	341
18.10. PARECER Nº GQ – 60.....	342
18.11. PARECER nº GQ – 66	342
18.12. PARECER nº GQ – 84	342
18.13. PARECER Nº GQ – 87.....	343
18.14. PARECER Nº GQ – 98.....	343

18.15. PARECER Nº GQ 99.....	343
18.16. PARECER nº GQ 100.....	343
18.17. PARECER Nº GQ – 102.....	343
18.18. PARECER Nº GQ – 108.....	344
18.19. PARECER Nº GQ – 121.....	344
18.20. PARECER Nº GQ – 122.....	344
18.21. PARECER Nº GQ – 124.....	344
18.22. PARECER Nº GQ – 127.....	344
18.23. PARECER Nº GQ 128.....	344
18.24. PARECER nº GQ 133.....	345
18.25. PARECER Nº GQ – 135.....	345
18.26. PARECER Nº GQ – 136.....	345
18.27. PARECER Nº GQ 138.....	345
18.28. PARECER Nº GQ – 139.....	345
18.29. PARECER Nº GQ – 140.....	346
18.30. PARECER Nº GQ – 141.....	346
18.31. PARECER Nº GQ 143.....	346
18.32. PARECER Nº GQ – 144.....	346
18.33. PARECER Nº GQ – 145 (aprovado pelo Presidente da República em 30.03.98, DOU 01.04.98, alterado parcialmente pelo Parecer nº AC-54, aprovado pelo Presidente da República em 18.10.06, DOU 25.11.06).....	346
18.34. PARECER nº GQ – 147.....	347
18.35. PARECER Nº GQ 148.....	347
18.36. PARECER nº GQ 149.....	347
18.37. PARECER nº GQ 152.....	348
18.38. PARECER nº GQ – 153.....	348
18.39. PARECER nº GQ – 154.....	348
18.40. PARECER nº GQ 156.....	348
18.41. PARECER Nº GQ – 159.....	349
18.42. PARECER Nº GQ – 160.....	349
18.43. PARECER Nº GQ – 164.....	349
18.44. PARECER Nº GQ 165.....	349
18.45. PARECER Nº GQ – 167.....	349
18.46. PARECER Nº GQ – 168.....	350
18.47. PARECER Nº GQ 173.....	350
18.48. PARECER nº GQ 176.....	350
18.49. PARECER Nº GQ – 177.....	350
18.50. PARECER Nº GQ – 182.....	351
18.51. PARECER Nº GQ 183.....	351
18.52. PARECER nº GQ 193.....	351

18.53. PARECER Nº GQ – 200.....	351
18.54. PARECER Nº GQ – 201.....	351
18.55. PARECER Nº GQ – 202.....	352
18.56. PARECER Nº GQ – 205.....	352
18.57. PARECER Nº GQ – 206.....	352
18.58. PARECER Nº GQ – 207.....	352
18.59. PARECER Nº GQ – 210.....	352
18.60. PARECER Nº GQ – 211.....	352
18.61. PARECER Nº GQ – 214.....	353
18.62. PARECER Nº GM – 01	353
18.63. PARECER Nº GM – 03	353
18.64. PARECER nº GM – 04.....	353
18.65. PARECER Nº GM – 05	354
18.66. PARECER Nº GM – 07	354
18.67. PARECER Nº GM – 14 (revogado pelo PARECER Nº GMF – 03) . . .	354
18.68 PARECER Nº GM – 17.....	354
18.69. PARECER Nº GM – 26	355
18.70. PARECER Nº GMF – 03	355

CAPÍTULO 19 - ENUNCIADOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO .. 357

19.1. ENUNCIADONº 1	357
19.2. ENUNCIADONº 2	358
19.3. ENUNCIADONº 3	358
19.4. ENUNCIADONº 4	359
19.5. ENUNCIADONº 5	359
19.6. ENUNCIADONº 6	360
19.7. ENUNCIADONº 7	364
19.8. ENUNCIADONº 8	365
19.9. ENUNCIADONº 9	366
19.10. ENUNCIADONº 10	366
19.11. ENUNCIADO Nº 11	367
19.12. ENUNCIADO nº 12.....	368
19.13. ENUNCIADONº 13	368
19.14. ENUNCIADONº 14	370
19.15. ENUNCIADONº 15	370
19.16. ENUNCIADONº 16	372
19.17. ENUNCIADONº 17	374

CAPÍTULO 20 - ANEXO III.....375

PORTARIA AGU Nº 22, DE 12 DE JANEIRO DE 2012.....	375
---	-----

CAPÍTULO 21 - ANEXO IV – INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 2, DE 30 DE MAIO DE 2017 (PUBLICADA NO DOU 31.05.2017 SEÇÃO I PÁG. 43)	381
CAPÍTULO 22 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	385
CAPÍTULO 23 - ÍNDICE REMISSIVO	389