

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO 1980

ANO 17 • NÚMERO 67

O Direito Disciplinar

NEY DA FONTOURA BOCCANERA

Assessor do Ministro da Previdência e
Assistência Social

SUMÁRIO

- I — DIREITO DISCIPLINAR, NOVO RAMO DO DIREITO
- II — PODER DISCIPLINAR
- III — RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR (Administrativa, Civil e Penal)
- IV — SINDICANCIA

{	Doutrina
	Requisitos
	Comissão Sindicante
	Encerramento
- V — PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

{	Relatório
	Julgamento
	Defesa
	Lei nº 1.711/52
- VI — FALTAS DISCIPLINARES — (Classificação)

I — DIREITO DISCIPLINAR, NOVO RAMO DO DIREITO

A doutrina pátria, em boa parte, já admite o direito disciplinar como novo ramo do direito que está emergindo do direito administrativo com grande força de autonomia nos seus princípios estruturais, capaz de alcançar em breve seus próprios contornos normativos, atingindo uma posição de relevo na taxionomia dos ramos jurídicos.

A tal propósito, o ilustre JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, in *Tratado de Direito Administrativo* (vol. VI, nº 85), dedica um destacado tópico ao direito disci-

plinar, em que define, com exemplar acuidade, o surgimento desse novo ramo jurídico, *in verbis*:

“Tão grande desenvolvimento atingiram os estudos referentes à hierarquia, à disciplina e às sanções, quando o poder disciplinar sofre qualquer atentado por ordem do funcionário, que, em nossos dias, se fala num novo ramo da ciência administrativa — o direito disciplinar —, inteiramente ligado à idéia de poder disciplinar; de autoridade disciplinar e, portanto, à hierarquia. Ora, não há direito sem sanção.”

A normatividade do direito disciplinar envolve todo o conjunto de regras jurídicas que regulam o vasto campo disciplinar dos servidores da Administração Pública, tendo em vista, precipuamente, manter a ordem interna dos serviços públicos; regular a conduta dos servidores públicos e o seu regime hierárquico, normas essas que ainda integram o próprio direito administrativo.

II — PODER DISCIPLINAR

O chamado *jus puniendi* aplicado no campo do direito penal, poder de que dispõe o Estado para reprimir e punir aqueles que, com sua má conduta no seio social, infringem os limites estabelecidos pela lei penal naqueles casos por ela tipificados, corresponde ao poder disciplinar exercido pelo Estado no âmbito do direito administrativo, que, em última análise, é a faculdade que o Estado possui para punir os infratores das normas impostas aos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina da Administração Pública.

É, portanto, um poder especial que o Estado exerce sobre todas as pessoas vinculadas à Administração Pública.

Existe, por outro lado, uma certa conotação entre o poder disciplinar e o poder hierárquico.

No exercício deste último poder a Administração gradua e organiza a escala dos tipos de funções e cargos, bem como suas atribuições e responsabilidades funcionais. Ao passo que, no uso do poder disciplinar, a Administração regula a conduta e o desempenho de seus servidores, responsabilizando-os pelas faltas e crimes cometidos.

Com singular propriedade, afirmou HELY LOPES MEIRELLES, em seu *Direito Administrativo Brasileiro* (pág. 95, 3ª ed. da Editora Rev. Trib.), *verbis*:

“A punição disciplinar e a criminal têm fundamentos diversos, e diversa é a natureza das penas. A diferença não é de grau; é de substância. Dessa substancial diversidade resulta a possibilidade da aplicação conjunta das duas penalidades sem que ocorra “bis in idem” (grifamos).

Não obstante, acrescenta que:

“... toda condenação criminal, por delito funcional, acarreta a punição disciplinar, mas nem toda falta administrativa exige sanção penal.”

Mas convém ressaltar que o poder disciplinar possui uma relevante característica que não deve ser esquecida. Trata-se do seu discricionarismo, isto é, não está o poder disciplinar vinculado à definição legal quanto à infração funcional e sanções correspondentes, ou seja, não se aplica o mesmo princípio de tipicidade característico do direito criminal comum, com base no axioma latino: *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Tal princípio não se aceita no Direito Administrativo em matéria disciplinar.

O administrador, ao constatar a falta, aplicará a sanção que julgar cabível ao infrator, sob critério equilibrado que atenda ao princípio da oportunidade e conveniência da Administração, e também obediente à escala estabelecida em lei ou regulamento. Por outro turno, a adoção da penalidade adequada será sempre um dever do superior hierárquico, a partir do momento em que tome ciência da culpabilidade do servidor a ele subordinado, eis que a condescendência na punição é considerada crime contra a Administração Pública. Toda chefia tem o poder e o dever de punir o subordinado faltoso e, na falta de competência para punir convenientemente, tem o dever de dar ciência do caso à autoridade competente. É o que estabelece a lei penal, com *nomen juris*:

Condescendência criminosa, in verbis:

Código Penal: Art. 320 — “Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente.

Pena — detenção de quinze dias a um mês, ou multa de quatrocentos cruzeiros a quatro mil cruzeiros.”

As penas disciplinares, no direito administrativo brasileiro, abrangem as enumeradas no art. 201 da Lei federal nº 1.711, de 20-10-52 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União), na seguinte ordem: I) repreensão; II) multa; III) suspensão; IV) destituição de função; V) demissão; VI) cassação de aposentadoria ou disponibilidade. Nessa razão, segundo a gravidade da falta, a autoridade competente, tendo em vista o que melhor consulte ao interesse público e à moralidade do serviço público, aplicará a pena mais adequada, discricionariamente. Isto não quer dizer que o superior hierárquico possa aplicar a sanção arbitrariamente, ou sem atender aos critérios jurídicos que ao caso couberem.

À Administração cabe a escolha e graduação da pena disciplinar, segundo a falta cometida pelo servidor, porém, sempre o fazendo diante de dados concretos apurados convenientemente pelos meios regulares e de praxe: *meios sumários* ou *processo administrativo disciplinar*, de acordo com a menor ou maior gravidade da falta.

Tal apuração regular da falta disciplinar é inteiramente necessária para que tenha validade legal a punição a ser imposta pela Administração.

Portanto, o superior hierárquico deverá, preliminarmente, apurar a falta pelos meios citados, segundo a gravidade da pena a ser aplicada, dando-se,

outrossim, oportunidade de ampla defesa ao servidor acusado. Sem a obediência a estes dois requisitos a punição será arbitrária e não discricionária. Desta forma, estará a Administração ferindo direitos individuais, tutelados pela Constituição Federal em seu art. 153, § 1º, e defendidos pacificamente pelos nossos tribunais e nossa doutrina. Cabe, por isso, mandado de segurança, no caso, contra semelhante ato disciplinar arbitrário.

Por outro lado, cumpre à autoridade administrativa motivar o ato que impõe pena disciplinar, a fim de dar legitimidade ao próprio ato.

A propósito, arremata o ilustre administrativista BRANDÃO CAVALCANTI, in *Direito e Processo Disciplinar* (2ª ed., 1966, pág. 8), *verbis*:

“O direito disciplinar é parte integrante do direito administrativo, e regula as normas relativas às infrações dos regulamentos internos das repartições administrativas e respectivas sanções.”

III – RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR

A responsabilidade a ser imputada a um servidor não só varia no maior ou menor grau da pena a ser aplicada, segundo a gravidade da falta por ele cometida, mas, também, em relação ao campo jurídico de incidência, consoante os deveres a que se acha o servidor obrigado a cumprir no desempenho de suas funções, em conformidade com a lei ou regulamentos internos a que está ele sujeito, e responde na qualidade de servidor público e pessoa natural, simultaneamente. Eis por que existe a possibilidade de cumulação de responsabilidades em mais de um campo jurídico, sem incorrer, por isto, em *bis in idem*, como já afirmamos atrás.

Dessa forma, poderão ao servidor público faltoso ser impostas: a) *responsabilidade civil* sobre dano patrimonial cometido contra terceiro, particular ou Estado; b) *a responsabilidade criminal* por crimes ou contravenções praticados e tipificados segundo lei penal; c) e, finalmente, *a responsabilidade administrativa* por infrações cometidas contrariamente aos seus deveres e obrigações no exercício de suas funções no serviço público.

Destaque-se a circunstância de que a responsabilidade civil e criminal apura-se por via judiciária, ao passo que a responsabilidade administrativa somente é investigada e julgada na esfera administrativa.

Responsabilidade civil para com o Estado impõe ao servidor público o dever de reparar o dano causado à Administração por culpa ou dolo no exercício de suas funções. É apurada independentemente dos demais tipos de responsabilidades – administrativa e criminal – e é processada em juízo civil comum.

Por outro lado, a responsabilidade criminal compreende a adoção de penas cominadas na lei penal comum à pessoa física ou natural do servidor público. E verificando-se o cometimento de atos ou omissões criminosos pelo servidor contra o Estado, cabe ao primeiro suportar as penas estabelecidas pela

lei penal. A tipicidade de tais crimes refoge ao estudo do direito administrativo, eis que é cuidada pelo direito penal.

Finalmente, a responsabilidade administrativa é conseqüência da infração de normas internas estabelecidas pela Administração, através de estatutos e regulamentos, instituídos por legislação pertinente. Daí resultar o *ilícito administrativo* que dará ensejo à aplicação de penalidade disciplinar adequada por autoridade competente.

IV – SINDICÂNCIA

Já deixamos estabelecido que a pena disciplinar só deve ser aplicada após a investigação da verdade através da apuração de dados concretos, verificável por meios regulares, sendo que, quando se trata de casos menos graves, basta ser feita a apuração de maneira sumária ou *sindicância*; para os mais graves, porém, deve ser instaurado o processo administrativo disciplinar.

Em que pese a não ser obrigatório e, hoje em dia, a não ser regulado em lei, o procedimento da *sindicância* é aplicado freqüentemente pelas autoridades administrativas para obterem o esclarecimento de fatos e irregularidades que possam provocar dificuldades ao exercício pleno do serviço público nos seus variados escalões.

Apesar de o instituto da *sindicância* ser reconhecido como de valor utilitário inegável para a investigação da verdade, tendo em vista a ordem e a moralidade dos serviços públicos, lamentavelmente, não encontramos dados sistemáticos a respeito ou bibliografia especial em nossas letras jurídicas.

Em verdade, é escassa a contribuição doutrinária e normativa que conseguimos para estruturar as linhas fundamentais do instituto da *sindicância* administrativa, meio ou processo sumário capaz de servir de base para o verdadeiro processo administrativo.

Essa carência de referências alusivas ao instituto da *sindicância* deve-se em grande parte ao fato de não encontrarmos no direito alienígena instituição igual.

Inspirado no Direito Administrativo português, tomou incremento como peça utilitária de grande valor, conforme já comentamos, no campo da administração pública brasileira, para elucidação da verdade sobre fatos que possam afetar os serviços públicos em nosso País, trazendo, assim, incontestáveis e incontáveis benefícios.

Etimologicamente, a palavra *sindicar* significa, segundo nossos léxicos: “tomar informação judicial do procedimento em juízo; colher informações a respeito de algo, por ordem superior; inquirir; tomar informações; fazer inquérito”.

De outro lado, o substantivo *sindicância* tem o sentido de: “inspeção feita numa repartição ou associação para se inquirir dos atos dos empregados e do modo como é feito o serviço”; em última análise: *inquérito*.

Sindicância é vocábulo de origem grega, que passou para o português através do latim, em cujas línguas a raiz é a mesma: *síndico*. O adjetivo grego *síndico* designa em sua forma substantiva: "aquele que assiste alguém em juízo, defensor" e, em Atenas, era entendido como: "o membro de uma comissão de cinco oradores públicos encarregados de defender as leis antigas contra as inovações"; e, mais tarde, o vocábulo *síndico* queria dizer: "o membro dum sindicato encarregado de pronunciar-se a respeito das confissões" (cf. ANATOLE BAILLY, *Dictionnaire Grec - Français*).

No idioma grego, etimologicamente, os elementos componentes da palavra *síndico* são: prefixo, *syn* (junto com, juntamente com) e *dic* (mostrar, fazer ver, pôr em evidência), ligando-se este segundo elemento ao verbo *deiknymi*, cuja significação é: *mostrar, fazer ver*.

Em português, poderíamos, ao pé da letra, concluir que *sindicância* significa: *fazer ver, revelar ou mostrar algo que se acha oculto*.

No trato do Direito Administrativo, o significado do vocábulo *sindicância* assume um caráter genericamente prático. Nesse passo, estamos de acordo com a seguinte definição: "é o meio sumário de que se utiliza a Administração, no 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" (JOSÉ CRETELLA JÚNIOR — in *Tratado de Direito Administrativo*, vol. VI, pág. 153).

Trata-se, como se vê, de uma medida de ordem administrativa adotada como preliminar, e de natureza cautelar, que evita à Administração inúmeros processos demorados e dispendiosos, além de, ao mesmo tempo, liberar o servidor acusado de envolver-se, sem necessidade, nas difíceis e complexas situações que geralmente surgem no curso de um processo administrativo disciplinar, que o sujeita, forçosamente, a defender-se, quer seja culpado ou não do fato denunciado.

Com relação ao assunto, TITO PRATES DA FONSECA assim se manifesta sobre as normas estatuídas em 1939 (embora alteradas pela Lei nº 1.711/52), visando explicar a conveniência da adoção da *sindicância* como meio prévio para apurar-se os fatos apontados como irregulares:

"O Estatuto ordena à autoridade que tiver ciência ou notícia da ocorrência de irregularidades promova a sua apuração imediata. Ora, notícia não quer dizer certeza. Por isso, o Direito Administrativo, sob a denominação de *inquérito* ou de *sindicância*, distinguindo um do outro, ou tendo-os como sinônimos, estabelece um procedimento preliminar para chegar à certeza suficiente da existência de faltas disciplinares, quando essa certeza ou forte probabilidade não exista. Pela *sindicância* ou *inquérito* procura a autoridade apurar, em determinado serviço público ou em um conjunto deles, a existência de irregularidades, determinar os fatos irregulares e a pessoa ou pessoas envolvidas."

Uma particularidade importante, que é admitida na *sindicância*, é a possibilidade de ela ser instaurada sem indiciado, de maneira objetiva, visando investigar a existência de irregularidade. Uma vez apurada a procedência dos fatos, à *sindicância* cabe apontar os prováveis responsáveis e autores dos fatos irregulares existentes.

Em casos de certa gravidade, é recomendável que, face à natureza da infração e consequência para o funcionário e para o serviço público, sejam ouvidos durante a *sindicância* os possíveis responsáveis.

É permitido a *sindicância* ser encerrada pelo pedido de nomeação de uma comissão disciplinar, quando concluir por indícios evidentes da existência de fatos irregulares e possíveis responsáveis, a fim de que se instaure o processo administrativo disciplinar regulamentar.

Nesta altura, convém ressaltarmos que o procedimento da *sindicância* não deve ser confundido com o do processo administrativo disciplinar. Sempre será bom lembrar que a *sindicância* é um processo sumário, preliminar, *ad cautelam*, realizado sem formalidades impostas por lei, visando simplesmente apurar irregularidades de serviços e faltas funcionais e que será instaurada, facultativamente, por deliberação de autoridade competente.

Mas poderá haver *sindicância* sem processo disciplinar, bem como existir processo disciplinar sem ter havido *sindicância*.

No primeiro caso (*sindicância* sem processo disciplinar), a denúncia será arquivada após a *sindicância*, face nada ter ficado apurado de positivo contra o servidor ou contra qualquer pessoa. E, no segundo caso (processo disciplinar sem *sindicância*), face à natureza grave da falta cometida e certas evidências de culpa, além de outras circunstâncias que envolvem o fato denunciado, a Administração determina, por bem, a abertura de processo administrativo disciplinar, nos termos dos arts. 217 e seguintes da Lei nº 1.711, de 28-10-52, em se tratando de servidores civis federais.

Em seus comentários (obra já citada), JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, estabelecendo um paralelo aproximado entre o que ocorre no âmbito penal e na esfera administrativa, afirma com rara propriedade: "... é lícito dizer, sob a fórmula de proporção matemática, que a *sindicância* está para o processo administrativo (disciplinar) do mesmo modo que o inquérito policial está para o processo penal". Inobstante, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711/52) simplesmente aboliu a *sindicância administrativa* no âmbito federal ao substituir o art. 246 do Estatuto de 1939 pelo disposto no art. 217 da Lei nº 1.711/52, que estabelece:

"Art. 217 — A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover-lhe a apuração imediata em processo administrativo, assegurando-se ao acusado ampla defesa."

O valor da *sindicância* como medida preliminar à abertura de processo administrativo disciplinar determinado pelo dispositivo acima transcrito é indis-

cutível e relevante o seu papel por razões as mais diversas, vantajosas a ambas as partes: Administração e servidor.

Doutrina

É bem verdade que a doutrina ainda não deu a verdadeira importância ao desempenho do instituto da *sindicância* administrativa, apesar de a própria Administração Pública e o servidor público reconhecerem como fundamental o procedimento de a *sindicância* integrar o nosso ordenamento jurídico.

Contudo, contamos com o apoio integral de vozes autorizadas de grandes estudiosos do assunto em defesa do instituto da *sindicância*, tais como: JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, BRANDÃO CAVALCANTI, ALBERTO BONFIM, TITO PRATES DA FONSECA, C. J. DE ASSIS RIBEIRO, e outros. Abaixo, damos algumas opiniões esparsas dos autores que acabamos de citar a respeito do valor do instituto da *sindicância*, com as quais nos perfilhamos inteiramente:

J. CRETELLA JÚNIOR:

“Cabe-nos, pois, assinalar o relevante papel da *sindicância* dentro de nosso aparelhamento administrativo pela segurança que a ambos os lados oferece.

Razões de economia processual, de prudência e equilíbrio, de tranquilidade e confiança, a que se juntariam motivos de natureza técnico-científica, contribuem de maneira insofismável para aproximação tão perfeita quanto possível da veracidade dos fatos e, mais do que recomendam, *exigem mesmo a abertura prévia, se possível, sigilosa da sindicância.*”

E acrescenta:

“uma *sindicância* bem conduzida, orientada por autoridade equilibrada, justa, honesta, independente, pouco sugestionável, constitui a melhor garantia para o Estado e para o agente público” ... “fazendo sondagens prudentes, examinando o campo suspeito, para que não caminhem os técnicos em terrenos duvidosos, do mesmo modo, a *comissão sindicante* através de diligentes pesquisas indagatórias prepara o terreno para futura *comissão processante*. O êxito de um processo administrativo depende, sem sombra de dúvida, da *sindicância* realizada com todos os requisitos técnicos que devem caracterizá-la” (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. VI, pág. 155).

ALBERTO BONFIM:

“Assim, é recomendável que a autoridade determine *previamente uma sindicância* ou mesmo uma *simples averiguação* por alguém de sua confiança pessoal, podendo ouvir diretamente as partes, os subordinados ou colegas que tenham conhecimento dos fatos, com o que formará juízo sobre se a falta é ou não grave, que justifique a aber-

tura de inquérito ou possa ser, de pronto, punida com penalidade menos rigorosa" (*Processo Administrativo*, 5ª ed., 1956, pág. 12).

C. J. DE ASSIS RIBEIRO:

"... A sindicância administrativa é um instrumento eficaz para que se conheça o mérito das denúncias no campo da Administração Pública e, se adotada com maior regularidade, poderá servir para fortalecer a confiança pública no instituto do inquérito administrativo" (*Do Processo Administrativo e sua Revisão*, págs. 40/41).

"... A sindicância pode ser levada a efeito sumariamente, através de simples averiguação por funcionário de confiança da autoridade, ou por meio de comissão, quando a gravidade ou complexidade dos fatos narrados aconselhar maiores formalidades, para que a autoridade possa formar juízo sobre os mesmos" (ob. cit., pág. 154).

HELY LOPES MEIRELLES:

"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 publicação do seu procedimento por se tratar de simples expediente de verificação de irregularidade e não serve de base para punição equiparável ao inquérito policial em relação à ação penal. É o verdadeiro inquérito administrativo que precede o processo administrativo disciplinar. Entretanto, a *sindicância* tem sido desvirtuada e promovida como instrumento de punição de pequenas faltas de servidores, caso em que deverá haver oportunidade de defesa para validade da sanção aplicada" (*Direito Administrativo Brasileiro*, 3ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975, pág. 633).

Requisitos da sindicância

Além de outros requisitos secundários, será fundamental que a sindicância atenda às seguintes condições:

- a) que seja realizada por elemento, ou elementos, quando se tratar de comissão sindicante, receptivo (s), prudente (s), equilibrado (s) e, sobretudo, discreto (s);
- b) dados colhidos no próprio local em que se teriam verificado os fatos que deram motivo à sindicância;
- c) relatório elaborado de maneira objetiva e sucinta, cujos dados devem ser colhidos com diligência e precisão.

Comissão sindicante

A comissão de sindicância administrativa poderá ser composta por três membros. Entretanto, se a natureza da irregularidade não exigir tantos elementos, poderá esse número ser reduzido a dois ou, conforme o caso, ser designado apenas um funcionário para proceder a investigação do caso.

Encerramento da sindicância

Os membros responsáveis pela realização do procedimento da *sindicância* (funcionário único, ou comissão), após concluída toda a investigação das irregularidades denunciadas, devem chegar à conclusão positiva da existência das irregularidades apontadas, ou concluirão que nada houve de anormal e, por isso mesmo, nenhum funcionário cometeu ação capaz de ser responsabilizado disciplinarmente.

Na última hipótese, o caso se encerra e será arquivada a denúncia, sem maiores implicações. Na primeira, a autoridade competente tomará as providências cabíveis para que seja aberto o devido processo administrativo disciplinar, nos termos dos arts. 217 e seguintes da Lei nº 1.711, de 28-10-52.

V – PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Vulgarmente chamado de inquérito administrativo, o processo administrativo disciplinar, ou simplesmente processo disciplinar, é um dos institutos do Direito Administrativo de alta significação e seu estudo é sumamente importante para apuração adequada da pena cominada no Estatuto dos Funcionários Públicos (no caso federal, art. 201 da Lei nº 1.711, de 28-10-52), visando, em última análise, a defesa da hierarquia.

É digno de nota o fato de que o processo administrativo disciplinar não tem por objetivo a apuração de nenhum *crime* constante do Código Penal, eis que, encerrado no âmbito administrativo, não se presta a quaisquer cogitações na esfera da jurisdição penal.

Está o processo administrativo disciplinar sujeito aos princípios gerais que estruturam o processo administrativo propriamente dito até a decisão final.

Portanto, tão logo a autoridade competente tome ciência da irregularidade existente no serviço público, determinará, *ex vi legis*, a abertura do processo administrativo disciplinar.

Este processo compreenderá quatro fases bem distintas: *instrução* – *defesa* – *relatório* – *juízo*. Alguns estudiosos do assunto acrescentam ainda uma quinta fase – a *apuração*.

A *instrução* é a fase do processo em que a comissão processante empenha-se por reunir todos os elementos que possam trazer elucidação dos fatos denunciados, tais como: depoimentos de pessoas envolvidas direta ou indiretamente nas questões suscitadas; declarações ou documentos probatórios da existência da falta ou faltas e respectivos responsáveis.

Nessa fase, a comissão tomará todas as medidas necessárias, recorrendo inclusive ao auxílio de técnicos ou peritos, se for o caso, além das diligências convenientes. Nesse sentido, a comissão ouvirá o denunciado ou denunciados; inquirirá testemunhas, reduzindo a termo suas declarações; bem como providenciará a juntada de documentos.

A *defesa* é a fase em que o denunciado busca reunir em seu favor todo um conjunto de provas admitidas em direito, sobretudo, documentos e depoimentos de testemunhas, no prazo de 10 (dez) dias, e de 20 (vinte) dias no caso de serem dois indiciados.

O denunciado revel será defendido por funcionário de igual classe e categoria, designado *ex officio*.

Relatório

Concluída a defesa, a comissão elaborará o seu relatório e o juntará ao processo que, sem tardar, deverá ser remetido à autoridade competente para o devido julgamento do caso.

O relatório da comissão deverá constar de exposição pormenorizada dos fatos desde o início e deverá concluir pela inocência ou culpabilidade do indiciado ou indiciados, indicando as disposições legais que foram *infringidas*, caso considere culpado o indiciado ou indiciados. Este relatório tem valor meramente *opinativo*. Não se vincula ao julgamento. A autoridade julgadora não fica adstrita às opiniões (e enquadramento legal) emitidas pela comissão processante.

Julgamento

O julgamento ou decisão será dado pela autoridade competente à vista de todas as peças constantes dos autos do processo, podendo, inclusive, ser discordante do ponto de vista emitido pela comissão processante em seu relatório.

O ato do julgamento ou decisão deverá ser motivado pela autoridade competente, declarando se houve irregularidade ou não — condenando ou absolvendo o indiciado.

O prazo para ser feito o julgamento será de 20 (vinte) dias.

Defesa ampla

É pacífico, quer na jurisprudência como na doutrina, o direito de que desfruta o indiciado de ampla defesa no curso do processo disciplinar. Trata-se, como se sabe, de um direito subjetivo constitucional, assegurado *ex vi* do disposto no art. 153, § 15, *in verbis*:

“A lei assegura aos acusados ampla defesa, com recursos a ela inerentes.”

Em verdade, o direito de defesa é um direito natural que deve ser respeitado indiscriminadamente por qualquer autoridade administrativa nos julgamentos a seu cargo. Daí por que o acusado deverá ser sempre citado para,

no prazo de 10 (dez) dias, defender-se; e, quando se encontrar em lugar incerto, deverá ser citado por edital, com prazo de 15 (quinze) dias. Este prazo poderá ser prorrogado pelo dobro, para diligências reputadas imprescindíveis.

Do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711/52)

No âmbito federal, o processo disciplinar é regido pela Lei nº 1.711, de 28-10-52, e precederá à aplicação das penas de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, destituição de função, demissão e cassação de aposentadoria e disponibilidade (parágrafo único do art. 217).

São competentes para determinar abertura do processo os Ministros de Estado e os chefes de repartição ou serviços em geral (art. 218).

O processo disciplinar será promovido por uma comissão designada pela mesma autoridade que determinou sua instauração, e será constituída por 3 (três) funcionários, sendo um deles o presidente da comissão, indicado também pela referida autoridade; e o seu secretário será designado pelo presidente (art. 219 e §§).

O prazo para ulitimação do processo será de 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado por mais 30 (trinta) dias, pela autoridade que tiver determinado a instauração do processo disciplinar, nos casos de força maior (art. 220, parágrafo único).

Ultimada a instrução, será citado o indiciado para, no prazo de 10 (dez) dias, apresentar defesa, sendo-lhe facultadas vistas do processo na própria repartição. Havendo 2 (dois) ou mais indiciados, o prazo será comum e de 20 (vinte) dias (art. 222).

— Quando houver 2 (dois) ou mais indiciados, o prazo para se apresentarem será comum e de 20 (vinte) dias. Achando-se, porém, o indiciado em lugar incerto, será citado por edital, com o prazo de 15 (quinze) dias para se apresentar (§§ 2º e 3º do art. 222).

— O indiciado considerado revel deverá ser defendido por funcionário de igual classe e categoria, designado *ex officio* (art. 223).

— Finalizada a defesa, a comissão processante elaborará seu relatório, concluindo pela inocência ou responsabilidade do acusado. E, logo após, remeterá o processo à autoridade competente, acompanhado do relatório, para julgamento (art. 224).

— A autoridade julgadora, por sua vez, terá 20 (vinte) dias para proferir sua decisão (art. 225).

— Outrossim, tratando-se de crime, a autoridade que determinar o processo administrativo disciplinar providenciará instauração de *inquérito policial* (art. 226).

— Se a infração estiver também capitulada na lei penal, o processo será remetido à autoridade judicial competente, ficando traslado na repartição (art. 229).

— Em qualquer fase do processo será permitida a intervenção de defensor constituído pelo indiciado.

— O funcionário só poderá ser exonerado a pedido após conclusão do processo, desde que provada a sua inocência (art. 223).

VI — DAS FALTAS DISCIPLINARES

A fixação exata do conceito de falta disciplinar, ou infração disciplinar, é providência assaz relevante. Isto porque a promoção de processo administrativo disciplinar depende exclusivamente de estabelecer-se a existência ou não de falta disciplinar em cada caso concreto, bem como de fixar-se a respectiva pena a ser aplicada.

Via de regra, há uma certa dificuldade no enquadramento das faltas ou infrações disciplinares no caso em exame. Geralmente, se apresentam como infringência aos deveres funcionais, nem sempre bem claras.

MÁRIO MASAGÃO, in *Direito Administrativo*, nos leciona com exemplar acerto, quanto à fixação do tipo de responsabilidade a ser imputada ao indiciado, in *verbis*:

“Origina-se a responsabilidade disciplinar de ação ou omissão que o funcionário pratique com quebra de dever do cargo. Em razão dela fica sujeito a penalidade de carácter administrativo, e que se destina, ou a corrigi-lo, ou a expulsá-lo do serviço público” (ob. cit., pág. 241, nº 417, 5ª ed., Editora Rev. Trib., SP, 1974).

Não se deve confundir a responsabilidade penal com a responsabilidade disciplinar do funcionário público. Esta última consiste na defesa do bom funcionamento do serviço público e de seus fins.

Ademais, qualquer crime constitui uma falta disciplinar, porém a recíproca não é verdadeira. Todos os atos contrários aos deveres do funcionário dão margem a penalidades disciplinares.

Estamos plenamente de acordo com o magistério do insigne MÁRIO MASAGÃO, quando define: “constitui falta disciplinar a violação, pelo funcionário, de qualquer dever próprio de sua condição, *embora não esteja especialmente prevista ou definida. As penas disciplinares, ao contrário, são somente as enumeradas na lei e nenhuma outra pode ser aplicada*” (ob. cit., pág. 243, nº 420) (grifos nossos).

Considera-se problema de alta significação das faltas disciplinares a sua classificação, tendo-se em vista as respectivas sanções disciplinares.

Boa parte dos autores classificam as faltas pela sua natureza como: *leves, graves e gravíssimas*.

LEVES são as faltas que provocam pequeno dano ao serviço público, mas quando reiteradas são comparáveis às graves.

GRAVES são as infrações que afetam o decoro, o prestígio e o bom andamento dos serviços públicos ou impedem o atingimento dos fins colimados pela Administração.

GRAVISSIMAS são as ações ou omissões que causam grandes prejuízos ao Estado, e que exigem a expulsão do funcionário culpado dos quadros do funcionalismo.

Convém salientar que nem todas as faltas ou infrações disciplinares dão margem a processo disciplinar, porém todo crime dará origem a processo criminal administrativo que, concluindo-se positivamente, determinará a aplicação das respectivas penas na esfera administrativa, sem prejuízo de ação penal posterior, através do Poder Judiciário.

Igualmente deve ser observado que às faltas leves são aplicadas as sanções da ordem de simples advertência, repreensão, multa ou suspensão até 30 dias, sem que para isso seja necessária a instauração de processo administrativo disciplinar, ao passo que no tocante às infrações disciplinares graves ou gravíssimas, elas requerem sanções mais severas, como: *suspensão por mais de 30 dias, destituição de função, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade e só podem ser aplicadas mediante a instauração do respectivo processo administrativo disciplinar.*

BIBLIOGRAFIA

- BONFIM, Alberto — *Processo Administrativo* — 5ª ed., 1956.
- CAETANO, Marcelo — *Manual de Direito Administrativo* — 1956. *Do Poder Disciplinar* — 1932.
- CAVALCANTI, Brandão — *Tratado de Direito Administrativo* — 3ª ed., 1956. *O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico* — 1958. *Direito e Processo Disciplinar* — 3ª ed., 1956.
- CRETELLA JÚNIOR, José — *Tratado de Direito Administrativo* — 2ª ed., 1948.
- FONSECA, Tito Prates da — *Lições de Direito Administrativo* — 1943.
- MASAGÃO, Mário — *Direito Administrativo* — 1960.
- MEIRELLES, Hely Lopes — *Direito Administrativo Brasileiro* — 3ª ed., 1975.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de — *Princípios Gerais de Direito Administrativo* — 1974.
- RIBEIRO, C. J. de Assis — *Do Processo Administrativo e sua Revisão* — 1960.
- TACTTO, Calo — "Poder disciplinar e defesa" — in *RDA* nº 37.

LEGISLAÇÃO

Lei nº 1.711/52 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União) e *Código Penal Brasileiro*.