**MÓDULO 2**

1. **HIPÓTESES DE INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Se você finalizou com sucesso o módulo 1 de nosso curso, certamente deve ter aprendido que a Administração Pública tem normas próprias de funcionamento, baseadas, majoritariamente, no Direito Administrativo. Também deve lembrar que essas normas têm o condão de permitir à Administração sancione legalmente todos aqueles submetidos diretamente a seus regramentos. Por fim, deve-se definir e diferenciar os processos de sindicância investigativa, sindicância punitiva e processo administrativo disciplinar propriamente dito (PAD). Se você ainda tem dúvida em algum desses assuntos, recomendamos ler novamente os conteúdos do módulo anterior.

Passemos, agora, a falar das hipóteses de instauração de cada um desses processos. Comecemos pela sindicância investigativa.

Conforme vimos anteriormente, a sindicância investigativa tem caráter inquisitorial (não contempla contraditório e ampla defesa) e é instaurada justamente quando há dúvidas quanto à ocorrência de algum ilícito ou quando não há indícios suficientes de autoria de algum ilícito materialmente provável. Em linguagem simples, instaura-se esse procedimento quando não se sabe exatamente o quê foi feito de errado ou quem cometeu um ato irregular. Por não ter como consequência direta a sanção de alguém e objetivar, principalmente, a coleta de informações, a sindicância investigativa pode ser instaurada inclusive com base em denúncia anônima. Assim como os demais processos disciplinares, também pode ser instaurada de ofício ou por provocação de terceiros - incluindo outros órgãos públicos.

Ainda assim, a instauração indiscriminada de sindicâncias investigativas deve ser evitada. Antes de optar pela instauração desse tipo de procedimento, por exemplo, a autoridade competente pode solicitar, mediante meios simples como uma comunicação interna, a coleta de documentos ou informações já disponíveis para que, daí, possa avaliar por si só a necessidade de instauração de procedimento mais complexo.

A sindicância contraditória ou punitiva, por sua vez, deverá ser instaurada sempre que houver indícios suficientes de materialidade e de autoria de um ilícito administrativo cuja sanção máxima seja suspensão de até 30 dias. Nesse caso, será oferecida ao servidor toda a oportunidade de defesa que a lei prevê para que negue a existência, a irregularidade ou a autoria do ato a ele imputado. Na administração direta do Ceará, são instruídos nos próprios órgãos.

O processo administrativo disciplinar (PAD) será instaurado sempre que houver indícios suficientes de materialidade e autoria de ilícito administrativo cuja sanção seja maior que suspensão de 30 dias, incluindo aqui a sanção de demissão. Na administração direta do Ceará, são instruídos pela Procuradoria de Processo Administrativo Disciplinar da Procuradoria Geral do Estado (PGE), conforme disciplina a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado (Lei Complementar Estadual 58, de 2006).

**Pergunta:** Um suposto ato ilícito foi cometido por um terceirizado. A Administração pode instaurar uma sindicância nesse caso?

**Resposta:** Sim. A Administração não pode, como vimos, sancionar o terceirizado, já que ele está vinculado à empresa que o contratou, e não ao Estado. Contudo, o Estado tem o dever de apurar quaisquer ilícitos que ocorram em área de sua competência, para, se for o caso, encaminhar as informações colhidas às autoridades competentes. Lembrem-se de que os ilícitos também podem ter repercussões nas esferas civil e penal, nas quais um terceirizado não está isento de sanções.

**2.JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DA INSTAURAÇÃO**

A apuração de eventuais irregularidades pode ocorrer de ofício ou por provocação. Ocorrerá de ofício quando a própria autoridade instauradora tiver conhecimento de fatos que ensejem a adoção de procedimentos típicos de sindicância ou PAD. A adoção de medidas mediante provocação ocorre, costumeiramente, por meio de informações / reclamações advindas da Ouvidoria ou de colaboradores do próprio Órgão. De maneira menos frequente, apontamentos de auditorias internas ou das Cortes de Contas, bem como solicitações do Ministério Público, podem ensejar a instauração de procedimentos de apuração de irregularidades.

Nesse sentido, cabe a pergunta? Qual a quantidade de indícios necessária para a instauração de PADs ou de sindicâncias? Antes de respondê-la, vejamos a definição de indício.

A partir da breve exposição acima, já fica bastante claro que, havendo indícios de irregularidades, deverá ser adotado um dos três procedimentos mencionados. Antes de detalharmos cada uma das espécies supramencionadas, é necessário que fique claro, para os servidores, o conceito legal de indício.

O indício é um elemento que conduz a uma avaliação de probabilidade de ocorrência de fato irregular. É mais que uma mera suspeita (que se baseia apenas em suposições abstratas), porém menos válido que uma prova processualmente constituída.

Um indício, por si só, não é suficiente para sancionar um servidor, mas é motivo mais que legítimo para iniciar apuração de fatos supostamente irregulares e/ou responsabilidades. Considerando a autotutela da qual a Administração Pública dispõe, e considerando, ainda, o poder-dever de agir em caso de suspeita de irregularidades, é obrigação da autoridade competente tomar as medidas necessárias para a devida apuração de fatos que pareçam, a princípio, irregulares. O poder-dever, repitamos, não é uma potencialidade de aplicação discricionária: as providências investigatórias e/ou sancionatórias deverão ser adotadas sempre que for o caso.

Nesses termos, caso se trate, por exemplo, de uma suspeita que ainda precisará ser averiguada para que, só então, se avalie a necessidade de procedimento contraditório contra servidor, deverá valer a máxima *in dubio pro societate*, já que não há direitos de parte adversa envolvidos em uma sindicância investigativa. Ainda assim, por questão de economia processual, recomenda-se que a Administração não instaure sindicâncias investigativas se for possível colher as informações necessárias por outros meios (requisição de documentos, análise de processos já existentes, etc).

O cenário, contudo, muda radicalmente caso estejamos tratando de sindicância contraditória ou PAD. Esses processos são mais sérios e causam considerável transtorno ao sindicado / processado, ainda que sua inocência seja provada posteriormente. Podem ser, inclusive, utilizados como forma de perseguição política. Por esse motivo, para a instauração de procedimento contraditório é necessária uma quantidade minimamente razoável de indícios que remetam à autoria e à materialidade do ilícito. Deve existir, portanto, um mínimo *standard* probatório para que a autoridade competente dê início a um procedimento contraditório.

Esses standards ganharão peso distinto a cada etapa do processo (para sancionar um servidor é necessário standards mais robustos que apenas para instaurar um processo, por exemplo). Como, nesse caso, as garantias do servidor acusado em muito se assemelham às de um réu em um processo penal, é importante atentar para a lição de Gustavo Henrique Badaró (2022) no que se refere à definição de standards probatórios e às suas utilizações no decorrer do processo:

Esse é o campo dos **critérios de decisão**, ou qual **o grau de suporte probatório que se exige de uma proposição fática, para que o juiz a considere provada**. O tema dos “critérios de decisão”, também denominados “***standards*** **probatórios**” ou “**modelos de constatação**”, até pouco tempo atrás não era explorado pela doutrina processual penal brasileira, que geralmente se limitava a apreciar a questão sob o enfoque do in dubio pro reo, mas não dos diversos graus que se podem exigir do julgador para que considere um fato “provado” ou mesmo para que se tenha como satisfeito um requisito legal de mera probabilidade, e não de “certeza”. Recentemente, contudo, houve um despertar para a importância dos standards de prova e seu papel fundamental para o controle intersubjetivo do juízo de fato no processo penal.

Em uma escala crescente, e a partir da jurisprudência norte-americana, trabalha-se com “modelos de constatação” ou “critérios de convencimento”, ou ainda “standards probatórios” variados: (i) simples “preponderância de provas” (*preponderance evidence*), que significa a mera probabilidade de um fato ter ocorrido; (ii) “prova clara e convincente” (*clear and convincing evidence*), que pode ser identificada como uma probabilidade elevada; (iii) e “prova além da dúvida razoável” (*beyond a reasonable doubt*), como uma probabilidade elevadíssima, que muito se aproxima da certeza.

Não se trata de quantificar, matematicamente, os graus de probabilidade distintos que caracterizam os diversos standards ou modelos de constatação, tendo fracassado as tentativas de atribuir valores numéricos, em decimais ou percentuais, ao grau de confirmação que as provas conferem aos enunciados fáticos. No entanto, ainda que a lei não defina um percentual de convencimento (por exemplo, há probabilidade elevada ou prova clara e convincente de autoria quando se atinge um percentual de 75% de chance de que o acusado seja o autor do delito), isso não invalida a utilidade teórica e prática dos standards probatórios. Como observa Knijnik, o fato de não se dispor de uma escala matemática ou métrica não retira o valor da construção, nem joga a teoria dos ‘modelos de constatação’ para o campo da literatura”.

A razão de se exigir no processo penal um *standard* probatório mais elevado que no processo civil é de natureza política, e não simplesmente técnica. No processo penal, em razão da presunção de inocência, do ponto de vista probatório há um desequilíbrio estrutural entre as posições do acusado, a quem não incumbe nenhum ônus, e o acusador, sobre quem recai toda a carga probatória. Contudo, além de atribuir toda a carga da prova para a acusação, também se adota um *standard* de prova bastante elevado, tornando o convencimento judicial dos fatos que favoreçam a acusação particularmente difícil.

Diferentemente do processo civil, a definição dos *standards* probatórios no processo penal não tem por objetivo eliminar ou distribuir os riscos de erros em razão da insuficiência probatória, mas sim distribuir os erros de forma a favorecer sistematicamente a posição do acusado. Justamente por isso, se considera preferível absolver um (ou dois, ou dez, ou mil…) culpado do que condenar um inocente!

Embora a distinção entre os standards probatórios costume levar em conta a relevância dos bens tutelados, com a consequente diferenciação entre processos de naturezas distintas (por exemplo, processos penais, de um lado, e não penais, de outro), nada impede que a técnica dos “modelos de constatação” seja utilizada no processo penal visando decisões distintas a serem proferidas ao longo da persecução penal, em especial para distinguir as decisões cautelares com base em juízo de probabilidade mais reduzido, de um lado, e as sentenças de mérito, baseadas em elevadíssima probabilidade, normalmente identificável com as provas “além de qualquer dúvida razoável”, de outro.

Apenas a título exemplificativo, elencam-se alguns standards ou “modelos de constatação”, diversos da “prova além da dúvida razoável”, frequentemente utilizados no processo penal brasileiro: para a prisão temporária bastam “fundadas razões (...) de autoria” ([Lei 7.960/89](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1989\\41%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253D%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1989-41|%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun), art. [1](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1989\\41%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253DA.1%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1989-41|A.1%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun).º, III), enquanto para a prisão preventiva é necessário “indício suficiente de autoria” ([CPP](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1941\\8%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253D%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1941-8|%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun), art. [312](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1941\\8%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253DA.312%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1941-8|A.312%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun), *caput*); já para a pronúncia não basta − no singular − indício suficiente, sendo exigidos “indícios suficientes de autoria” ([CPP](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1941\\8%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253D%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1941-8|%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun), art. [413](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1941\\8%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253DA.413%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1941-8|A.413%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun), *caput*); por outro lado, para o sequestro, “indícios veementes de proveniência ilícita dos bens” ([CPP](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1941\\8%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253D%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1941-8|%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun), art. [126](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1941\\8%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253DA.126%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1941-8|A.126%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun)). No incidente de insanidade mental, basta a “dúvida sobre a integridade mental do acusado” ([CPP](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1941\\8%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253D%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1941-8|%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun), art. [149](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1941\\8%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253DA.149%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1941-8|A.149%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun), *caput*). Nas diversas situações mencionadas há variações do grau de probabilidade exigida, desde uma simples preponderância de uma hipótese sobre a outra, até uma probabilidade reforçada ou qualificada.

Além das medidas cautelares, é necessário observar que, ao longo da própria persecução penal, há uma formulação progressiva de juízos sobre o mesmo tema − por exemplo, a autoria delitiva ou a materialidade delitiva −, que será objeto da investigação, da admissibilidade da denúncia até se chegar à sentença. Passa-se de um juízo de simples possibilidade para uma probabilidade, até se alcançar a certeza. Para usar uma expressão de Carnelutti, em tais juízos há “*identità di sostanza..*. *ma differenza di dose”*.

De se reconhecer, contudo, que o *standard* de prova “além da dúvida razoável”, é vago e impreciso, pouco servindo ao propósito de dar condições racionais e intersubjetivamente verificáveis para que se possa aceitar que uma afirmação sobre fato penalmente relevante está provada e, portanto, pode ser considerada verdadeira.

Vale lembrar que a Nova Lei de Abuso de Autoridade sanciona a instauração injustificada de procedimentos administrativos disciplinares:

Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada.

Quanto a esse artigo, vale a leitura dos comentários de Marques & Marques (2020) a fim de que entendamos as responsabilidades da autoridade instauradora:

**Verbo do tipo penal**

**Requisitar –** demandar, requerer, solicitar, postular.

**Objeto material do delito**

Procedimento investigatório de infração penal ou administrativa.

**Sujeito ativo**

Crime próprio que só pode ser praticado por agente público competente para requisitar procedimento ou instaurá-lo.

**Dupla subjetividade passiva**

É a pessoa que vê contra si instaurado procedimento de investigação e, indiretamente, o Poder Público.

**Benefícios penais**

A pena mínima de 6 meses admite a suspensão condicional do processo preenchidos os demais requisitos do art. 89 da Lei 9.099/95. A pena máxima de 2 anos sujeitará o agente ao rito comum sumaríssimo, caso não seja detentor de foro de prerrogativa de função.

**Procedimentos**

Como procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, podemos identificar:

Procedimento investigatório infração penal – Inquérito policial, Procedimento de Identificação Criminal, Comissão Parlamentar de Inquérito etc.

Procedimento administrativo – Procedimento administrativo disciplinar, sindicância etc.

**Falta de justa causa**

O legislador tipificou, como elementar, a injustiça de iniciar a persecução penal mesmo diante da inexistência de qualquer indício.

Como indício, devemos entender por uma prova indireta que, por indução, leva a uma conclusão a respeito da materialidade e da autoria de um ilícito penal.

**Inexistência de crime**

Para não inviabilizar o trabalho investigativo, agiu corretamente o legislador ao não criminalizar o trabalho procedimental de investigação preliminar sumária ou de mera sindicância administrativa.

Os agentes estatais de investigação poderão continuar apurando a existência de infrações utilizando o procedimento de investigação preliminar sumária ou a mera sindicância administrativa.

Trata-se da ausência de ilicitude, pois a própria lei permite, expressamente, a instauração de procedimentos em fase embrionária.

**Confusão entre autoria e materialidade**

Nenhuma investigação se inicia sem um lastro fático, sem um norte.

O artigo visa garantir o que já é previsto na Constituição da República. Ninguém pode ser incomodado pelo Estado, vendo contra si a instauração de um inquérito policial sem ter feito absolutamente nada. A situação de abuso de autoridade é cristalina.

Ou o cidadão é suspeito, diante das situações fáticas concretas que pesam contra ele, ou o cidadão é inocente até que se prove que ele seja culpado ou ainda que exista alguma justificativa para que ele seja investigado. Esse crime representa inversão do princípio da presunção de inocência.

**Dolo direito mais elemento subjetivo especial**

Para que se configure o crime de abuso de autoridade, além de não ter indício para a instauração precisa ter um dos 5 dolos do artigo 1º. Portanto, ainda que haja algum tipo de confusão em relação ao alcance do que seria um indício, ainda seria necessário restar comprovado o dolo específico do agente público.

Nesse contexto, pode surgir a seguinte dúvida: é possível a instauração de PAD ou sindicância com base em informação anônima recebida pelos meios de comunicação do Órgão?

A essa pergunta, o STJ deu a seguinte resposta:

**Súmula 611** – **STJ** - Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração. (publicada no DJe de 14/05/2018).

O teor da súmula pode ser compreendido da seguinte maneira: uma denúncia anônima, por si só, não é suficiente para instaurar um procedimento disciplinar contra um servidor, mas, havendo fundamento no relato da denúncia, a Administração deverá instaurar um procedimento investigativo preliminar (que pode ser uma sindicância investigativa) a fim de coletar elementos que justifiquem eventual abertura de sindicância punitiva ou de PAD contra um servidor.

Dessa forma, deve ficar claro para os servidores e, principalmente, para a autoridade instauradora que a instauração de procedimentos contraditórios deve ser devidamente justificadas com indícios que corroborem a necessidade do procedimento.

**3. INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DISCIPLINAR (*LATO SENSU*)**

Os procedimentos deverão ser, obrigatoriamente, instaurados com a devida justificativa legal e mediante publicação de portaria, na qual deverá constar, obrigatoriamente:

* Nome da autoridade instauradora;
* Cargo da autoridade instauradora;
* Dispositivo legal que autoriza a autoridade a instaurar;
* Nome do servidor acusado (se for o caso de procedimento contraditório);
* Processos que deram origem ao procedimento;
* Composição da comissão, incluindo o secretário, se for o caso;
* Poderes da comissão;
* Prazos da comissão.

Vejam, abaixo, exemplo de portaria de instauração de sindicância investigativa:

PORTARIA NºXXX/2022 - O SECRETÁRIO DA SECRETARIA X, no uso das atribuições legais conferidas pelo Art. 93, inciso III da Constituição Estadual e pelo Art. 209, inciso II, da Lei Estadual 9.826/74 (Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Ceará) RESOLVE instaurar sindicância para apurar possíveis irregularidades relatadas no escopo dos processos de número XXXXX. Determina, ainda, que a Comissão Sindicante seja composta pelos SERVIDORES FULANO 1 (Matrícula XXX), FULANO 2 (Matrícula XXXX) e FULANO 3 (Matrícula XXX), sob presidência do primeiro e tendo por Secretário o servidor FULANO 4 (Matrícula XXX), todos em regime de dedicação exclusiva até a data da entrega do relatório final. Os trabalhos deverão ser concluídos no prazo máximo de 15 dias, prorrogáveis por igual período a pedido da Comissão e com a anuência do Secretário, conforme disciplina o Art. 209, inciso II, § 5º da Lei 9.826/74. Fica a Comissão desde logo autorizada a emitir notificações, tomar depoimentos, solicitar documentos, pedir informações e praticar todos os atos necessários ao desempenho de suas atribuições legais. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

SECRETÁRIO DA SECRETARIA X, em Fortaleza, 31 de dezembro de 2022.

FULANO 5, SECRETÁRIO DA SECRETARIA XXXX

Abaixo, exemplo de instauração de portaria de instauração de procedimento contraditório:

PORTARIA NºXXX/2022 - O SECRETÁRIO DA SECRETARIA X, no uso das atribuições legais conferidas pelo Art. 93, inciso III da Constituição Estadual e pelo Art. 209, inciso II, da Lei Estadual 9.826/74 (Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Ceará) RESOLVE instaurar sindicância para apurar possíveis irregularidades cometidas pelo servidor BELTRANO relatadas no escopo dos processos de número XXXXX. Determina, ainda, que a Comissão Sindicante seja composta pelos SERVIDORES FULANO 1 (Matrícula XXX), FULANO 2 (Matrícula XXXX) e FULANO 3 (Matrícula XXX), sob presidência do primeiro e tendo por Secretário o servidor FULANO 4 (Matrícula XXX), todos em regime de dedicação exclusiva até a data da entrega do relatório final. Os trabalhos deverão ser concluídos no prazo máximo de 15 dias, prorrogáveis por igual período a pedido da Comissão e com a anuência do Secretário, conforme disciplina o Art. 209, inciso II, § 5º da Lei 9.826/74. Fica a Comissão desde logo autorizada a emitir notificações, tomar depoimentos, solicitar documentos, pedir informações e praticar todos os atos necessários ao desempenho de suas atribuições legais. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

SECRETÁRIO DA SECRETARIA X, em Fortaleza, 31 de dezembro de 2022.

FULANO 5, SECRETÁRIO DA SECRETARIA XXXX

Atentem para o fato de que, nos procedimentos contraditórios, não se deve citar o artigo o qual foi supostamente violado, uma vez que a imputação pode mudar no decorrer do processo. Tampouco deve haver descrição dos fatos que deram origem ao processo, tanto para garantir a integridade da apuração quanto para preservar o servidor envolvido.

Os procedimentos disciplinares são sigilosos, ou seja, apenas têm acesso a ele as partes envolvidas. Caso seja negado ao sindicado/processado acesso aos autos, o processo ficará maculado, gerando nulidade por violação ao contraditório e à ampla defesa.

**4.COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO PROCESSANTE**

As comissões processantes deverão ser compostas, obrigatoriamente, por servidores estáveis e que não estejam respondendo, no momento, a procedimento disciplinar. Em geral, a comissão é composta por três membros e um secretário. Todos os membros da comissão deverão ser servidores públicos estáveis, de acordo com o Art. 209, § 3º do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Ceará).

A respeito da composição, Sousa (2022) nos diz:

Considero relevante cada um dos membros da comissão saber qual o seu encargo (suas atribuições) dentro da comissão, para evitar que um fique sobrecarregado em detrimento dos demais.

O STF já assentou em sua jurisprudência que:

Ser membro de comissão de processo administrativo **não é cargo nem função** . Certamente é atribuição legal excepcionalmente conferida na esfera de atribuições de servidores estáveis, que, ao integrarem a comissão, não se afastam de seus cargos nem de suas funções. [Grifo no original].

Como já ressaltei em linhas pretéritas, não existe hierarquia entre os membros da comissão processante. O presidente do colegiado, por exemplo, não é superior aos demais membros. Ele é uma espécie de coordenador dos trabalhos apuratórios. Portanto, não pode, por exemplo, indeferir eventualmente perguntas formuladas pelos demais membros da comissão durante as audiências. Ele é apenas o responsável e dirigente dos trabalhos instrutórios e, por isso mesmo, detém algumas atribuições específicas, como assinar o mandado de notificação, o mandado de citação, os ofícios e mandados de intimação, bem como representar a comissão processante perante a autoridade instauradora/julgadora e demais autoridades. […] No mais, todas as decisões da comissão devem ser tomadas de forma colegiada e registradas em atas, nos termos do parágrafo segundo do artigo 152 da Lei nº 8.112/90.

O presidente da comissão deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do  acusado, segundo artigo 149 da lei nº 8.112/90. O cargo da comissão implica funções específicas e exclusivas, mas não define padrões de hierarquia. Todos os integrantes terão voto de mesmo valor.

Há, ainda, a possibilidade de ser designado para a comissão servidor de outro órgão sem que haja irregularidade ou nulidade. Segundo o STF:

**EMENTA** **:** RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INCRA. **PROCESSO ADMINISTRATIVO** . PORTARIA DE INSTAURAÇÃO. REQUISITOS. **COMISSÃO DISCIPLINAR** . INTEGRANTE DE OUTRA ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO.

Não se exige, na portaria de instauração de processo disciplinar, descrição detalhada dos fatos investigados, sendo considerada suficiente a delimitação do objeto do processo pela referência a categorias de atos possivelmente relacionados a irregularidades.

Entende-se que, para os efeitos do art. [143](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1990\\46%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253DA.143%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1990-46|A.143%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun) da [Lei 8.112/1990](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http%3A%2F%2Frevistadostribunais.com.br%2Fmaf%2Fapp%2Fauthentication%2Fsignon%3Fredirect%3D%252Fmaf%252Fapp%252Fdocument%253Fstid%253Dst-rql%2526marg%253DLGL\\1990\\46%2526fromProview%253Dtrue%2526amp%253Bfcwh%253Dtrue%2526amp%253Bunit%253D%2526amp%253Bunit2Scroll%253DLGL-1990-46|%2526amp%253Bmdfilter%253Dexclude-ficha-ind-comun), insere-se na competência da autoridade responsável pela instauração do processo a indicação de integrantes da comissão disciplinar, ainda que um deles integre o quadro de um outro órgão da administração federal, desde que essa indicação tenha tido a anuência do órgão de origem do servidor.

Recurso conhecido, mas a que se nega provimento (RMS 25.105-4/DF, REL. MIN. JOAQUIM BARBOSA, SEGUNDA TURMA, DJ: 20/10/2006). [Grifo no original].

É importante lembrar que a comissão será escolhida por autoridade competente do órgão. No entanto, essa autoridade não deverá interferir no bom andamento do processo. O que quer dizer que a comissão atua de maneira independente e autônoma com base em sua nomeação em portaria ou instrumento afim. Pode ainda ser o caso de que a autoridade instauradora do processo solicite relatórios genéricos do andamento e atividades da comissão de maneira a garantir o bom andamento da ação administrativa ou até deliberar a respeito de eventuais prorrogações de prazos.

Não poderão compor comissão de processo disciplinar servidores públicos que não tenham formalmente adquirido sua estabilidade funcional sob pena de esse processo ser declarado nulo.

EMENTA. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MÉRITO ADMINISTRATIVO. REAPRECIAÇÃO. LEGALIDADE. SANÇÃO DISCIPLINAR. APLICAÇÃO. ASPECTO DISCRICIONÁRIO. INEXISTÊNCIA. COMISSÃO DISCIPLINAR. INTEGRANTE. SERVIDOR PÚBLICO NÃO ESTÁVEL. NULIDADE. I - Descabido o argumento de impossibilidade de reapreciação do mérito administrativo pelo Poder Judiciário no caso em apreço, pois a questão posta diz respeito exclusivamente a vício de regularidade formal do procedimento disciplinar, qual seja, defeito na composição da comissão processante. (...) III - É nulo o processo administrativo disciplinar cuja comissão processante é integrada por servidor não estável (art. 149, caput, da Lei n. 8.112/90). Ordem concedida.

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 12.636/DF - 2007/0031419-4. Relator: Ministro Felix Fischer, julgado em 27/8/2008, publicado em 23/9/2008) ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. É nulo o processo administrativo disciplinar cuja comissão processante é composta por servidor não estável. Precedentes - Recurso provido. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RMS nº 10.392/PE - 1995/0034947-7. Relator: Ministro Felix Fischer, julgado em 9/12/1997, publicado em 18/10/1999)

Conforme o manual de sindicância e PAD da CGU (2022) as atribuições dos membros são assim distribuídas:

Atribuições do presidente da comissão 1. Receber o ato de designação da comissão incumbida da sindicância ou do processo disciplinar, tomando conhecimento do teor da denúncia e ciência da sua designação, por escrito. Providenciar o local dos trabalhos e a instalação da comissão. 2. Verificar se não ocorreu algum impedimento ou suspeição quanto aos membros da comissão (§ 2º, do art. 149 da Lei nº 8.112/90). 3. Se for o caso, após a ciência da designação, formular expressa recusa à incumbência, indicando o motivo impeditivo de um ou de todos os membros (§ 2º, do art. 149 da Lei nº 8.112/90). 4. Verificar se a portaria está correta e perfeita, sem vício que a inquine de nulidade. 5. Providenciar para que a autoridade determinadora da instauração de procedimento disciplinar, por despacho, faça constar que os membros da comissão dedicar-se-ão às apurações, com ou sem prejuízo das suas funções normais, em suas respectivas sedes de exercício (§ 1º, do art. 149 da Lei nº 8.112/90). 6. Formalizar a designação do secretário. 7. Verificar se foi lavrado o termo de compromisso de fidelidade do secretário. 11. Notificar o acusado para conhecer a acusação, as diligências programadas e acompanhar o procedimento disciplinar (arts. 153 e 156 da Lei nº 8.112/90). 12. Intimar, se necessário, o denunciante para ratificar a denúncia e oferecer os esclarecimentos adicionais. 13. Intimar as testemunhas para prestarem depoimento. 14. Intimar o acusado para especificar provas, apresentar rol de testemunhas e submeter-se a interrogatório (art. 159). 15. Citar o indiciado, após a lavratura do respectivo termo de indiciamento para oferecer defesa escrita (art. 161 e seus parágrafos da Lei nº 8.112/90). 16. Exigir e conferir o instrumento de mandato, quando exibido, observando se os poderes nele consignados são os adequados. 17. Providenciar para que sejam juntadas as provas consideradas relevantes pela comissão, assim como as requeridas pelo acusado e pelo denunciante. 18. Solicitar a nomeação de defensor dativo, após a lavratura do termo de revelia (§ 2º, do art. 164 da Lei nº 8.112/90). 20. Presidir e dirigir, pessoalmente, todos os trabalhos internos e os públicos da comissão e representá-la). 21. Qualificar, civil e funcionalmente, aqueles que forem convidados e intimados a depor. 22. Indagar, pessoalmente, do denunciante e das testemunhas, se existem impedimentos legais que os impossibilitem de participar no feito. 23. Compromissar os depoentes, na forma da lei, alertando-os sobre as normas legais que se aplicam aos que faltarem com a verdade, ou emitirem conceitos falsos sobre a questão. 25. Solicitar designação e requisitar técnicos ou peritos, quando necessário. 28. Assegurar ao servidor o acompanhamento do processo, pessoalmente ou por intermédio de procurador, bem assim a utilização dos meios e recursos admitidos em direito, para comprovar suas alegações (art. 156 da Lei nº 8.112/90). 29. Zelar pela concessão de vista final dos autos, na repartição, ao denunciado ou seu advogado, para apresentação de defesa escrita (§ 1º do art. 161 da Lei nº 8.112/90). 30. Obedecer, rigorosamente, os prazos legais vigentes, providenciando sua prorrogação, em tempo hábil, sempre que comprovadamente necessária (parágrafo único dos arts. 145 e 152 da Lei nº 8.112/90). 32. Tomar decisões de urgência, justificando-as perante os demais membros. 33. Reunir-se com os demais membros da comissão para a elaboração do relatório, com ou sem a declaração de voto em separado (§§ 1º e 2º, do art. 165 da Lei nº 8.112/90). 34. Zelar pela correta formalização dos procedimentos.

Atribuições dos membros da comissão 1. Tomar ciência, por escrito, da designação, junto ao presidente, aceitando a incumbência ou recusando-a com apresentação, também, por escrito, dos motivos impedientes. 2. Preparar, adequadamente, o local onde se instalarão os trabalhos da comissão. 3. Auxiliar, assistir e assessorar o presidente no que for solicitado ou se fizer necessário. 4. Guardar, em sigilo, tudo quanto for dito ou programado entre os sindicantes, no curso do processo (art. 150 da Lei nº 8.112/90). 5. Velar pela incomunicabilidade das testemunhas e pelo sigilo das declarações (§ 1º, do art. 158 da Lei nº 8.112/90). 6. Propor medidas no interesse dos trabalhos da comissão. 7. Reinquirir os depoentes sobre aspectos que não foram abrangidos pela arguição da presidência, ou que não foram perfeitamente claros nas declarações por eles prestadas. 8. Assinar os depoimentos prestados e juntados aos autos, nas vias originais e nas cópias. 9. Participar das deliberações e da elaboração do relatório, subscrevê-lo e, se for o caso, apresentar voto em separado.

Atribuições do secretário 1. Aceitar a designação, assinando o Termo de Compromisso (se não integrante da comissão apuradora), ou recusá-la, quando houver impedimento legal, declarando, por escrito, o motivo da recusa. 2. Atender às determinações do presidente e aos pedidos dos membros da comissão, desde que relacionados com a sindicância. 3. Preparar o local de trabalho e todo o material necessário e imprescindível às apurações. 4. Esmerar-se nos serviços de datilografia, evitando erros de grafismo ou mesmo de redação. 5. Proceder à montagem correta do processo, lavrando os termos de juntada, fazendo os apensamentos e desentranhamento de papéis ou documentos, sempre que autorizado pelo presidente. 6. Rubricar os depoimentos lavrados e datilografados. 7. Assinar todos os termos determinados pelo presidente. 8. Receber e expedir papéis e documentos, ofícios, requerimentos, memorandos e requisições referentes à sindicância. 9. Efetuar diligências pessoais e ligações telefônicas, quando determinadas pelo presidente. 10. Autuar, numerar e rubricar, uma a uma, as folhas do processo, bem como as suas respectivas cópias. 11. Juntar aos autos as vias dos mandados expedidos pela comissão, com o ciente do interessado, bem como os demais documentos determinados pelo presidente. 12. Ter sob sua guarda os documentos e papéis próprios da apuração. 13. Guardar sigilo e comportar-se com discrição e prudência.

**5. OS ATORES PROCESSUAIS**

1. **Autoridade instauradora e julgadora:** é aquela autoridade responsável por iniciar o processo e por julgar os encaminhamentos e sanções adequados ao fim do procedimento. Poderá acatar ou divergir das recomendações da comissão, mas sempre justificando seus posicionamentos de acordo com os elementos probatórios apresentados e conforme a legislação vigente. A autoridade instauradora não pode realizar seu julgamento contrariando prova presente nos autos.
2. **Comissão processante:** tem como objetivo instruir o processo (produzir provas) e elaborar relatório final contendo todo o material produzido e as recomendações da comissão. As recomendações não são impositivas, cabendo à autoridade instauradora/julgadora decidir se acata ou não o que consta do relatório. O dever da comissão é trabalhar para que a legalidade seja devidamente aplicada, e não para sancionar o servidor a qualquer custo. Uma comissão competente e ética tem por dever, inclusive, recomendar arquivamento de processos nos quais não há provas suficientes para sancionar um servidor.
3. **Sindicado / acusado:** é o servidor acusado de ter cometido eventual ilícito administrativo e a quem se está conferindo o direito de se defender e de produzir provas em seu favor. Deve ser tratado com urbanidade e ter assegurada sua presunção de inocência.
4. **Advogado:** é o profissional responsável pela defesa técnica do servidor acusado. Tem direito a ter acesso a todos os elementos dos autos, a apresentar questionamentos, pedir produção de provas, acompanhar os depoimentos e realizar os demais atos necessários para a efetiva defesa de seu cliente. Deverá ser constituído mediante procuração. Vale frisar que, segundo a Súmula Vinculante 5 do STF, publicada em 2008, a ausência de defesa técnica feita por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.
5. **Testemunhas:** são pessoas que presenciaram os supostos ilícitos ou que podem oferecer informações esclarecedoras para as comissões. Deverão prestar compromisso de dizer a verdade nas formas da lei. A oitiva de testemunhas poderá ser solicitada tanto pela comissão quanto pela defesa do servidor acusado.
6. **Especialista Técnico:** é alguém não diretamente relacionado ao processo, mas que tem *expertise*em uma área referente ao que está sendo examinado e, por esse motivo, está em condições de municiar a comissão com dados técnicos relevantes. Exemplo: uma determinada comissão foi instaurada para apurar possíveis ilícitos funcionais cometidos por outra comissão de processo administrativo disciplinar. A comissão, então, decide chamar o servidor Alfa, membro de uma prestigiada corregedoria, para sanar dúvidas técnicas referentes a processos disciplinares. Nesse caso, o servidor Alfa seria um especialista técnico.

**6.PRINCÍPIOS PROCESSUAIS**

Os processos administrativos disciplinares, mormente aqueles em que há um servidor acusado, devem ser regidos por princípios processuais que garantam não apenas os direitos e garantias do acusado, mas também a legalidade do trabalho da Administração Pública. Podemos elencar como principais princípios processuais os seguintes:

1. **Princípio da Legalidade:** este princípio, plasmado no Art. 5º da Constituição, garante que nenhum ato processual ou sanção será aplicado sem que haja estrita previsão legal. É um mecanismo para evitar arbitrariedades e impedir (ou ao menos diminuir as chances de) a instauração de processos meramente persecutórios embasados por retaliações políticas ou vendetas pessoais. Assim, é imprescindível para as comissões processantes e as autoridades julgadoras que se atente não apenas aos ilícitos em espécie, mas também às formalidades processuais, uma vez que no Direito Administrativo Sancionador forma (ou seja, a maneira como os procedimentos foram conduzidos) também é, em si, uma garantia
2. **Princípio da Isonomia:** este princípio tem como finalidade garantir que as partes envolvidas no processo tenham paridade de armas, ou seja, tenham oportunidades iguais para se manifestar e para influir no processo. Considerando que o Estado tem muito mais ferramentas que um único indivíduo, é imprescindível que as comissões e as autoridades julgadoras garantam, com muita disciplina, os direitos do acusado. Segundo Dezem (2020):

O princípio da isonomia também é conhecido como princípio da igualdade ou da paridade de armas e, também, como princípio da igualdade de oportunidades.

Encontra previsão no art. [5º](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1988\\3&fromProview=true&fcwh=true&unit=A.5&unit2Scroll=LGL-1988-3|A.5&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) da [CF/1988](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1988\\3&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-1988-3|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun), que determina que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (…)”.

A ideia de processo justo não sobrevive caso haja tratamento diferenciado concedido a qualquer dos sujeitos parciais do processo. Significa que os sujeitos processuais parciais não podem ter tratamento diferenciado no processo, seja pela concessão de indevidos privilégios, seja por atuação condescendente do magistrado.

Como afirma Germano Marques da Silva: “significa a atribuição à acusação e à defesa de meios jurídicos igualmente eficazes para tornar efetivos os direitos de intervenção processual”.

Deve-se notar que há autores, como Tourinho, que separam o princípio da igualdade do princípio da paridade de armas. Afirma o autor que a paridade de armas mostra-se como específico aspecto da igualdade, voltada para o tratamento igualitário das partes no sentido da possibilidade de disporem dos mesmos instrumentos.

É importante entender que o tratamento igualitário de maneira absoluta longe de promover a paridade de armas a extermina. Por isso que não se impede o tratamento diferenciado das partes pela lei.

O tratamento diferenciado deve basear-se em critério razoável de discriminação, não se autorizando quaisquer discriminações arbitrárias. Desta forma, por exemplo, a necessidade de intimação pessoal dos defensores públicos e membros do Ministério Público não se mostra violadora do princípio da igualdade.

No âmbito da doutrina nacional, é de se destacar a obra de Renato Stanziola Vieira. Vieira em sua obra Paridade de Armas no Processo Penal a define como “(…) igual distribuição, ao longo do processo penal – desde sua fase prejudicial até a etapa executiva – aos envolvidos que defendam interesses contrapostos, de oportunidade para apresentação de argumentos orais ou escritos e provas com vistas a fazer prevalecer perante uma autoridade judicial suas respectivas teses”.

Assim, reforça-se a ideia de que a paridade de armas implica, por vezes, em que se dê tratamento diferenciado para a defesa. Esse tratamento diferenciado, longe de representar violação da paridade, visa a retirar das partes seu natural estado de desigualdade e colocá-las no mesmo plano.

Ora, há natural desequilíbrio entre a acusação e a defesa no processo penal, pendendo a balança em favor da acusação, daí porque a lei confere alguns tratamentos diferenciados em favor da defesa para buscar a igualdade real das partes no âmbito do processo penal.

1. **Princípio do Contraditório:** também materializado na Constituição Federal, o contraditório visa a garantir que a parte acusada tenha ciência de todas as acusações imputadas a ela e, mais ainda, a possibilidade de reagir e de contrapor efetivamente essas acusações. Em suma, o princípio do contraditório se divide em dois núcleos essenciais: o acesso à informação, às provas, às acusações e a todos os elementos processuais e a possibilidade de reagir e contrapor os argumentos apresentados efetivamente. Não basta, portanto, que o contraditório seja uma mera formalidade (contraditório formal): é preciso que reste evidente, na instrução processual, que o acusado teve plenas condições de apresentar suas razões e contrarrazões e de interferir no julgamento do processo (contraditório material). De acordo com Medina (2022):

A manifestação mais rudimentar do princípio do contraditório dá-se através do binômio “informação + reação”. Nesse contexto, refere-se o art. [9º](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\2015\\1656&fromProview=true&fcwh=true&unit=A.9&unit2Scroll=LGL-2015-1656|A.9&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) do [CPC/2015](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\2015\\1656&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-2015-1656|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) àquela que, segundo pensamos, é a manifestação mais básica do contraditório: o direito de ser ouvido.

Sob essa perspectiva, está-se diante de decorrência do princípio da isonomia (art. [5º, caput](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1988\\3&fromProview=true&fcwh=true&unit=A.5&unit2Scroll=LGL-1988-3|A.5&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) e II da [CF](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1988\\3&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-1988-3|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun); art. [7º](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\2015\\1656&fromProview=true&fcwh=true&unit=A.7&unit2Scroll=LGL-2015-1656|A.7&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) do [CPC/2015](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\2015\\1656&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-2015-1656|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun)), já que, se o juiz decidir apenas com base no que uma das partes tiver argumentado, dará a elas tratamento desigual.

A garantia do contraditório, no entanto, é mais ampla, e compreende também o direito de influir decisivamente nos destinos do processo. Há, pois, o direito de se manifestar, de ser ouvido, mas, também, o de ter suas manifestações levadas em consideração. Veda-se, nesse contexto, a prolação de decisões com surpresa para as partes, tratando o art. [10](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\2015\\1656&fromProview=true&fcwh=true&unit=A.10&unit2Scroll=LGL-2015-1656|A.10&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) do [CPC/2015](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\2015\\1656&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-2015-1656|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun).

Sustentamos que às partes deve ser reconhecido o direito de participar ativamente no procedimento de tomada da decisão judicial. Tal participação consiste em poder influir decisivamente nos destinos do processo.

Modernamente, entende-se que somente se considerará atendido o princípio se propiciada às partes a participação real e efetiva na realização dos atos preparatórios da decisão judicial: “o princípio do contraditório, garantia constitucional, serve como pilar do processo civil contemporâneo, permitindo às partes a participação na realização do provimento”.

Assim, o princípio do contraditório concretiza-se através da participação das partes no processo, e do diálogo que deve ter o órgão jurisdicional com as partes.

Como uma das consequências do princípio, o órgão jurisdicional não pode proferir decisão com surpresa para as partes.**180** Reconhece-se que, mesmo em se tratando de temas a respeito dos quais deva o juiz manifestar-se ex officio, deve o órgão jurisdicional, atento ao princípio do contraditório, ouvir a parte interessada, evitando-se, com isso, a prolação de “decisão surpresa” para a parte, o que não se coadunaria com o princípio do contraditório.

À semelhança do que faz o [CPC/2015](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\2015\\1656&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-2015-1656|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) nos arts. 9º e 10, esta concepção do princípio vem sendo acolhida por todas as legislações processuais modernas.

Na jurisprudência, como regra, a orientação aqui sustentada vem sendo aplicada. Mas há manifestações que adotam concepções mais restritas.

A garantia diz respeito a fundamentos fáticos e jurídicos considerados para a tomada de decisão. Não abrange, portanto, considerações irrelevantes constantes do pronunciamento, ditas por dizer (*obiter dicta*).

1. **Princípio da ampla defesa:** a ampla defesa, indissociável do contraditório, constitui a possibilidade de o acusado intervir no processo e poder produzir todas as provas legalmente permitidas a fim de sustentar sua tese. Assim como o contraditório, está consolidado na Constituição Federal. Guilherme Madeira Dezem (2022) faz um importante apanhado a respeito da autodefesa:

Este princípio vem formalmente reconhecido pela Constituição Federal, que no art. 5º, LV, dispõe que: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Embora não haja menção expressa à ampla defesa, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos prevê este princípio, ainda que implicitamente, no artigo 14, ao falar das devidas garantias:

1. Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil […]. (g.n.).

Também o Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos) prevê, em seu artigo 8º, este princípio, da mesma forma que o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos:

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (g.n.).

A ampla defesa consiste na defesa feita tanto pelo acusado quanto por pessoa legalmente habilitada para tanto. Possui duas manifestações: (a) a autodefesa, também chamada de defesa pessoal; e (b) defesa técnica.

A autodefesa manifesta-se por meio de três aspectos: (a) direito de audiência; (b) direito de presença e (c) direito de postular pessoalmente.

O direito de audiência corresponde ao direito que o acusado tem de apresentar pessoalmente para o juiz da causa a sua defesa. Ensina a este respeito Antônio Scarance Fernandes: “consiste no direito que tem o acusado de, pessoalmente, apresentar ao juiz da causa a sua defesa. Isso se manifesta por meio do interrogatório, sendo este o momento adequado para o acusado, em contato direto com o juiz, trazer a sua versão a respeito do fato da imputação”.

A segunda manifestação da autodefesa é o direito de presença. Ele significa que o acusado tem o direito de acompanhar todos os atos processuais junto a seu defensor.

Adquire especial relevância neste tema a presença do acusado no juízo deprecado para a oitiva das testemunhas deprecadas. O que se percebe da jurisprudência brasileira é que este direito foi sendo mitigado ao longo do tempo. Em um primeiro momento houve o entendimento de que se trataria de nulidade absoluta:

“1. A ausência dos réus presos em outra comarca à audiência para oitiva de vítima e testemunhas da acusação constitui nulidade absoluta, independentemente da aquiescência do Defensor e da matéria não ter sido tratada em alegações finais.” (STF, HC 111728/SP, 2 Turma, Rel. Min. Carmen Lucia, DJe 19.08.13)

Posteriormente, houve superação dessa posição e o STF passou a adotar a posição de que se trata de nulidade relativa, devendo a defesa demonstrar o prejuízo para que se possa anular o processo:

1. Consoante se infere dos autos, a audiência de inquirição de testemunhas de acusação foi realizada sem a presença da paciente, porém com a presença de seu defensor, de modo que inexiste o alegado cerceamento do seu direito de defesa, uma vez que não configura o prejuízo apontado. Precedentes (STF, HC 130.328/SC, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 16.05.2016).

O STF já entendeu que o advogado pode abrir mão da presença do acusado:

2. A ausência do paciente na audiência de oitiva de testemunhas não constitui nulidade de modo a comprometer os atos processuais, na medida em que, além de o paciente não ter manifestado a intenção de comparecer ao ato processual, houve expressa dispensa por parte do advogado (cf. RE 602.543-QO-RG, Pleno, DJe de 26.02.2010). (STF, HC 119.372/SP, rel. Min. Teori Zavascki, DJe 02.02.2016).

O STJ afirmou que esse direito pode ser relativizado como se vê do seguinte caso:

“2. O direito de presença aos atos processuais não é indisponível e irrenunciável, de modo que o não comparecimento do acusado em audiência de oitiva de testemunhas não enseja, por si só, declaração de nulidade do ato, sendo necessária a arguição no momento oportuno e a comprovação do prejuízo, em consonância com o princípio *pas de nullite sans grief*, consagrado no art.563 do [CPP](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1941\\8&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-1941-8|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) e no enunciado 523 da Súmula do STF.” (STJ, HC 429.938/RJ, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, DJe 23.05.19)

A partir do ano de 2020, a pandemia força uma maior reflexão sobre o tema. Fomos forçados a repensar o uso da tecnologia na prática de atos processuais de modo que podemos refletir esta questão sob dois enfoques: por que não utilizar a tecnologia para tomarmos os depoimentos das testemunhas que seriam ouvidas por carta precatória para serem ouvidas por videoconferência ou porque não permitirmos que o acusado participe da audiência por carta precatória por meio de videoconferência? A tecnologia pode e deve ser utilizada para aprofundar os direitos e garantias individuais.

“2. O direito de presença é um dos desdobramentos do princípio da plenitude da defesa, na sua vertente da autodefesa, pois permite a participação ativa do réu, dando-lhe a possibilidade de presenciar e participar da instrução criminal e auxiliar seu advogado, se for o caso, na condução e direcionamento dos questionamentos e diligências. Entretanto, não se trata de um direito absoluto, sendo legítima a restrição, quando houver fundado motivo. 3. Na situação dos autos, a opção pelo interrogatório do agravante por meio de videoconferência justifica-se em razão da emergência sanitária vivenciada não apenas pelo Brasil, mas pelo mundo todo, diante da pandemia causada pelo novo coronavírus. Com o objetivo de minimizar os agravos causados pela disseminação da doença, os governos locais adotaram diversas medidas restritivas. 4. Portanto, não há que se falar em nulidade, seja pela presença de amparo legal para a realização do interrogatório por meio de videoconferência, especialmente considerando a necessidade da adoção do procedimento tendo em vista a situação emergencial de saúde pública vivenciada pelo mundo neste momento.” (STJ, AgRg no HC 648336/MS, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 25.05.2021)

A terceira manifestação da autodefesa é o direito de postular pessoalmente. Significa que o acusado pode praticar alguns atos pessoalmente, sem a necessidade de se fazer representar por defensor técnico.

A seu respeito afirma Scarance Fernandes que o acusado pode: “interpor recursos, impetrar habeas corpus, formular pedidos relativos à execução da pena, como o pedido para a progressão de regime”.

A autodefesa não é irrestrita. Com isto queremos dizer que não pode o acusado praticar qualquer conduta e pretender justificar seu ato com fundamento na autodefesa.

Assim, por exemplo, não pode o acusado mentir na sua qualificação no interrogatório e querer usar a autodefesa como fundamento de sua conduta conforme a Súmula 522 do STJ – “A conduta de atribuir-se falsa identidade perante a autoridade policial é típica, ainda que em situação de alegada autodefesa”.

A autodefesa é renunciável, podendo o acusado dela abrir mão. Poderá o acusado confessar o delito ou requerer que não seja levado para o julgamento perante o Tribunal do Júri nos termos do art. [457, § 2º](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1941\\8&fromProview=true&fcwh=true&unit=A.457&unit2Scroll=LGL-1941-8|A.457&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun), do [CPP](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1941\\8&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-1941-8|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun). Nesse sentido, a jurisprudência entende que se o acusado se recusa a ir para a audiência, não haverá nulidade:

“2. Pacientes devidamente intimados e requisitados, recusaram-se a sair do presídio onde estavam recolhidos e a comparecer à audiência de instrução, o que atrai o disposto no art. 565 do Código de Processo Penal.” (STJ, HC 87.875/SP, rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, DJe 23.02.2015)

Enquanto a autodefesa é renunciável, a defesa técnica é irrenunciável, devendo o acusado ser sempre assistido por profissional legalmente habilitado, conforme se depreende do art. [261](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1941\\8&fromProview=true&fcwh=true&unit=A.261&unit2Scroll=LGL-1941-8|A.261&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) do [CPP](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1941\\8&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-1941-8|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) que estabelece que nenhum acusado, ainda que ausente ou foragido, será processado ou julgado sem defensor. A seguir, falaremos mais sobre a defesa técnica.

Além desses princípios há vários outros, como o princípio da impessoalidade, o princípio do juiz natural, o princípio da eficiência, o princípio da economia processual, etc. Embora não caiba em nosso curso introdutório estudar todos esses princípios, remetemo-nos a eles para que o cursista, querendo, possa pesquisar mais a respeito em outras fontes, incluindo a bibliografia utilizada para a elaboração deste curso.

**7.EXPEDIENTES PROCESSUAIS**

Os atos processuais são aqueles realizados no decorrer do processo. Resumidamente, são eles:

1. **Citação:** é a comunicação, ao sindicado ou processado, de que está sendo acusado pelo Estado e que precisa apresentar defesa. Se o processo for uma sindicância investigativa, não há necessidade de citação, uma vez que não há parte adversa.
2. **Intimação:** pode ser remetida ao sindicato / processado, a fim de que acompanhe a produção de provas no decorrer do processo, ou a testemunhas, peritos e outros especialistas convidados a depor. Se a comissão decidir, por exemplo, interrogar determinada testemunha, o sindicato/processado deverá ser intimado em tempo hábil a respeito de tal interrogatório, a fim de que possa exercer seus direitos de contraditório e ampla defesa na produção de tal prova. Vale ressaltar que, ao contrário do processo judicial, essas intimações não têm caráter compulsório, sendo facultado ao intimado o não comparecimento (a não ser em caso de servidor público, que tem dever funcional de comparecer);
3. **Atas:** todas as reuniões da comissão devem ser, obrigatoriamente, registradas em atas. A primeira ata - aquela que formaliza o início dos trabalhos da comissão - é chamada de ata de instalação.
4. **Termos de depoimento:** todas as testemunhas (ou mesmo os acusados) escutadas pela comissão devem, ao final de suas oitivas, assinar termo de depoimento lavrado por membro da comissão - preferencialmente o secretário - e assinado por todos os presentes. Uma via pertence à comissão, enquanto a outra, obrigatoriamente, deve ser entregue ao interrogado.
5. **Solicitação de informações:** são os requerimentos de informações feitos a outras áreas ou instituições para sanar dúvidas referentes ao processo. Se internas, deverão ser feitas mediante comunicação interna (CI). Se externas, mediante ofício requerido pela comissão e assinado pela autoridade máxima do órgão.

Lembre-se que as solicitações de informações, as citações e as intimações devem sempre estar acompanhadas de cópia da portaria de instauração.

**8. PRODUÇÃO DE PROVAS**

A função primordial de uma comissão processante é recolher provas robustas que possibilitem à autoridade instauradora decidir com uma ampla margem de segurança as medidas a serem adotadas. Mas, afinal, o que são as provas de acordo com o sistema legal brasileiro?

Segundo Badaró (2022):

A prova é apontada como o meio pelo qual o juiz chega à verdade, convencendo-se da ocorrência ou inocorrência dos fatos juridicamente relevantes para o julgamento do processo. Atualmente, mesmo quem trabalha com a filosofia da consciência, considera que o conhecimento absoluto da verdade é algo inatingível. O conhecimento que se tem dos fatos e, portanto, da verdade ou não de um enunciado, será sempre relativo. A “verdade” atingida no processo − e também fora dele − nada mais é do que um elevado ou elevadíssimo grau de probabilidade de que o enunciado fático seja verdadeiro, porque os fatos ocorreram conforme as provas demonstram. Por outro lado, a certeza, enquanto aspecto subjetivo da verdade, também é relativa. O juiz tem certeza de um fato quando, de acordo com as provas produzidas, pode racionalmente considerar que uma hipótese fática é a preferível entre as possíveis. Ou seja, e em linguagem mais simples, o juiz tem certeza quando as provas o fazem acreditar que o seu conhecimento é verdadeiro.

Analogamente, no processo administrativo disciplinar, a autoridade julgadora deverá fazer as vezes de um juiz, avaliando as provas apresentadas de acordo com o livre convencimento motivado. A respeito disso, José Miguel Garcia Medina (2022) comenta:

Preocupa-se a lei processual em que se traga aos autos todos os elementos probatórios que possam permitir ao magistrado decidir do modo mais adequado possível àquele como os fatos ocorreram, ou melhor, como antes se disse, acerca da versão dos fatos que será levada em consideração pelo juiz, para decidir.

Um sistema marcado por provas legais afasta-se da ideia de fundamentação racional, o mesmo se podendo dizer de um modelo que se subordine à convicção íntima do juiz. Convém que não se dependa de provas legais, mas isso não permite se subordinar ao subjetivismo do magistrado.

Usava-se, à luz do [CPC/1973](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1973\\5&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-1973-5|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun), a expressão “livre convencimento motivado”, para designar o modelo que então preponderava. Nem hoje, nem na vigência do [CPC](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\2015\\1656&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-2015-1656|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) revogado, o “livre convencimento motivado” poderia significar algo parecido à ideia de “*intime conviction*”, a que se refere a doutrina francesa (já que isso significaria evidente afronta à nossa Constituição).

Aqui, vale notar que não se repetiu, no [CPC/2015](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\2015\\1656&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-2015-1656|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun), a expressão “livremente”, constante do art. [131](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1973\\5&fromProview=true&fcwh=true&unit=A.131&unit2Scroll=LGL-1973-5|A.131&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) do [CPC/1973](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1973\\5&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-1973-5|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun) (“O juiz apreciará livremente a prova, (…)”). Evidente que, à luz do [CPC/1973](https://signon.thomsonreuters.com/?productid=WLBR&returnto=http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/signon&bhcp=1&redirect=/maf/app/document?stid=st-rql&marg=LGL\\1973\\5&fromProview=true&fcwh=true&unit=&unit2Scroll=LGL-1973-5|&mdfilter=exclude-ficha-ind-comun), não tinha o juiz discricionariedade em relação à prova, no sentido de poder examinar as provas de modo irracional.

Mas o fato de se ter extirpado tal expressão da lei processual é carregado de simbologia: à luz do Código de Processo Civil de 2015, fica claro que não se admite qualquer carga de irracionalidade, na motivação da decisão judicial, em relação às provas.

De todo modo, essa conjuntura exige, para concretizar-se, um comprometimento político do juiz, no sentido de acomodar-se em substância, e não apenas formalmente, à exigência de que as decisões judiciais sejam racionalmente fundamentadas.

Aqui, ocupa-se a lei processual com a fundamentação racional da decisão no que diz respeito aos fatos; bem identificados esses fatos, segue-se a definição de suas consequências jurídicas. Embora seja possível distinguir, *in abstracto*, essas duas operações mentais, é certo que elas se misturam. Ora, os fatos a serem provados são, desde logo, aqueles dos quais se deseja extrair consequências jurídicas.

Para fins de justificação racional da decisão, no entanto, é importante que tenhamos presentes esses momentos, não como compartimentos separados da sentença, mas como passos que devem ser tomados a fim de que a decisão judicial se repute fundamentada, em completo.

Como se depreende do excerto acima, o sistema legal brasileiro não trabalha com provas tarifadas, ou seja, com provas que tenham, legalmente, valor maior que o de outras. Ao contrário, a autoridade julgadora, ao decidir, deve levar em conta a coerência interna de todo o arcabouço probatório produzido. Dessa forma, o que vale não são as provas documentais, testemunhais ou periciais isoladamente, mas a solidez que a lógica do conjunto probatório, ou seja, as provas como um todo, apresentam.

Quanto às provas, vale lembrar que fazem parte do processo, não pertencendo exclusivamente à defesa ou à acusação e podendo ser utilizadas por todas as partes envolvidas.

Rememoremos, então, como a produção de provas se encaixa nos procedimentos contraditórios.

Em seu extenso Manual de Direito Administrativo, Carvalho Filho apresenta estudo compreensivo e detalhado a respeito do que ele chamou de Processo Disciplinar Principal, que, para efeito didático, será tratado aqui como o Processo Administrativo Disciplinar, o PAD.

O autor faz essa diferenciação por tratar do assunto de maneira mais científica e aprofundada e em consequência de ter encontrado diferenças regionais nos vários Estatutos dos Servidores, que nem sempre trazem a figura da sindicância ou até apresentam lacunas a respeito da instauração de processo disciplinar.

Contudo, fica claro em seu texto que tal processo tem por especificidade a apuração de ilícito funcional e, quando for o caso, aplicação de sanção, sendo somente esse o devido processo que permite à Administração Pública averiguar e aplicar penalidade adequada em caso de infração funcional.

O processo em tela prescinde da realização de sindicância, não custa lembrar. Esse somente será o caso se o instrumento norteador fizer tal exigência, o que não é comum nas várias legislações estaduais do Brasil.

A instauração do processo, por princípio, não deve se dar em consequência de denúncia anônima, fundamentada no artigo 5º, IV, da Constituição Federal. Artigo que veda o anonimato. Dessa maneira, o denunciante deve ser devidamente qualificado - Quem? Quando? De onde? - e formular denúncia por escrito. Porém essa exigência tem sido desconsiderada e tem se dado preferência por analisar caso a caso. Desde que a Administração Pública verifique a razoabilidade da denúncia, em casos considerados excepcionais e imbuída da preservação do bem público. Tal autonomia conferida ao Poder Público se dá, consagrada pela jurisprudência atual, em razão do poder-dever de autotutela. Ou seja, a Administração poderá fazer uso de processo disciplinar caso entenda que houve dano passível de punição, decorrente do poder de autotutela, entendido como o poder de se governar ou de se regular.

Pois bem: por regra, os Estatutos submetem esse processo a uma comissão disciplinar cuja composição e a atuação serão submetidas a determinadas condições previstas em Estatuto.

O Processo começa efetivamente com a instauração, via de regra formalizada por uma portaria ou instrumento similar. Este ato deve conter todos os elementos relativos à infração funcional, como servidor acusado e delimitação temporal - De quando a quando? Tudo feito de maneira a permitir o direito de ampla defesa do acusado. Assim os fatos devem ser relatados com a maior fidelidade possível e o maior nível de detalhamento.

Em seguida, vem a fase de instrução do processo, onde se deve juntar o maior número de elementos comprobatórios do ilícito. Ao início da investigação, a comissão procederá a citação do servidor alvo do processo, tendo em vista o acompanhamento por parte do acusado de toda produção de provas e com isso garantindo seu direito ao contraditório e ampla defesa. Se houver prova testemunhal, prova colhida a partir de depoimentos de outros, o acusado terá direito de formular perguntas de seu interesse. Essas testemunhas deverão obrigatoriamente ser citadas com três dias de antecedência e a comissão poderá negar a chamada de testemunhas caso julgue se tratar de tentativa de atrasar o andamento do processo, mas tal negativa deverá ser justificada por escrito e estar devidamente embasada.

Há possibilidade também de a comissão fazer uso da chamada prova emprestada. Essas são provas produzidas nas esferas criminais do poder Judiciário. Pode-se até fazer uso de dados oriundos de interceptações telefônicas produzidos em ação penal, mesmo que aguardando julgamento, com a condição de que sejam devidamente autorizadas pelo juízo destas investigações. O que deve prevalecer na coleta de dados é a busca da verdade real.

É da vontade do investigado ser acompanhado de advogado necessariamente munido de procuração. E o acusado pode, ainda, abrir mão completamente de acompanhar qualquer etapa do processo, ficando assim o julgamento considerado a revelia, que é quando não houve nenhuma participação do investigado. Essa última possibilidade tende a ocorrer quando o investigado judicializa a questão alvo do processo de imediato.

Ao fim da instrução, começa a fase de defesa do investigado. Essa deve ser apresentada por escrito e pode requerer da comissão a produção de novas provas, se considerar necessário para sustentar sua argumentação.

A seguir vem a fase de produção de relatório. Essa peça processual deve conter tudo que ocorreu durante o processo de maneira exaustiva de forma a sustentar a conclusão opinativa da comissão. A comissão ficará limitada ao papel de emitir opinião a partir dos elementos produzidos durante o processo. Essa conclusão deverá então ser encaminhada para a autoridade com competência para julgamento.

E por fim é a fase da decisão. Tal ato estará necessariamente sob responsabilidade da autoridade competente que decidirá com base no material do relatório. Nesta etapa se encerra o trabalho da comissão, sendo o ato decisório exclusivo da autoridade competente. E essa poderá concordar com as recomendações do relatório total ou parcialmente ou até discordar também. Sobre isso, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a autoridade não está condicionada ao proposto em relatório, mas sim aos fatos. De certo que o ato decisório deverá ter seus próprios fundamentos.

Quando encerrado o processo administrativo poderá ter início a penalidade ou quando decidir a Administração.

Vale lembrar ainda que nessa esfera de investigação não existe aplicação do princípio de insignificância. Qual seja, o princípio que entende que o ilícito não teve importância pelo fato de que não trouxe grande vantagem a quem cometeu o ilícito ou grande prejuízo ao erário.

Por fim, o processo disciplinar é regulado por prazos estabelecidos em lei. No caso da lei estadual, esta deve ser concluída em até 180 dias. (Art. 221 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Ceará)

**9. RELATÓRIO FINAL**

O relatório final é a peça que deve ser entregue obrigatoriamente pela comissão à autoridade instauradora ao fim do prazo legal previsto para a realização dos trabalhos. Mesmo que a sindicância ou o PAD sejam inconclusivos ou tenham por recomendação o arquivamento, a comissão estará obrigada a apresentar o produto de seu trabalho, sob pena de responsabilização.

No relatório deverão constar detalhadamente todas as ações adotadas pela comissão, todas as provas colhidas, todas as conclusões (devidamente lastreadas em provas e na legislação) e as recomendações da comissão. Lembrem-se que o relatório da comissão tem apenas caráter opinativo, não vinculando a autoridade instauradora, que tem poder para adotar providências diversas daquelas recomendadas pela comissão.

Embora não haja uma estrutura fixa para os relatórios, é frequente dividi-los nos seguintes tópicos:

1. **Introdução e histórico:** deve conter uma narrativa de como o processo surgiu e dos principais fatos até a instauração.
2. **Prescrição:** versa sobre a existência ou não da prescrição quinquenal e, caso exista, informar quanto tempo falta para a prescrição. Se o processo já estiver prescrito, deve ser recomendado o arquivamento para fins de sanção administrativa.
3. **Medidas preliminares:** a comissão deverá discriminar todas as providências que adotou desde o início dos trabalhos (quais documentos pediu, quais entidades oficiou, quais testemunhas selecionou, etc).
4. **Instrução processual e provas coletadas:** é o principal ponto do relatório. Aqui deverão estar descritas, detalhadamente, todas as provas que a comissão obteve. É recomendável elencar subtópicos para cada tipo de prova (documental, testemunhal, etc).
5. **Conclusão:** aqui a comissão deverá apresentar parecer conclusivo ou inconclusivo em relação ao binômio materialidade e autoria. A conclusão deverá estar embasada nas provas colhidas.
6. **Recomendações:** São as sugestões que a comissão apresentará à autoridade instauradora. Falaremos mais sobre elas no próximo tópico.

**10.RECOMENDAÇÕES E ENCAMINHAMENTOS**

As recomendações da comissão devem em vários sentidos: desde o arquivamento do processo até a sugestão de instauração de outros tipos de processo disciplinar. Também podem ser feitas sugestões de melhoramento de processos internos.

Lembrem-se que é neste tópico que deverão constar as recomendações de remessa para órgãos externos, se houver.

Findo e entregue o relatório, a comissão estará automaticamente diluída e, a partir de então, responde apenas por seus atos passados, cabendo o julgamento do restante do processo à autoridade instauradora.

**BIBLIOGRAFIA**

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 março 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L9784.htm>.

BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências Diário Oficial da União, Brasília, 03 jun. 1992.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun.

BRASIL. **Lei Federal no14.133, de 1o de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo Penal.** São Paulo: Thomson Reuters, 2022. Page: RB-10.1 [https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/104402244/v10/page/RB-10.1%20](https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/104402244/v10/page/RB-10.1)

Controladoria Geral da União - CGU. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**, março de 2022. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/atividade-disciplinar>> Acesso em 24 de Outubro de 2022.

Ceará. **Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Ceará, 1974**. Lei N. 9.826, de 14 de maio de 1974. Organizadora Ruth Rodrigues de Lima. Fortaleza: Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará, 2017. 234 p. Atualizada até agosto de 2017, contendo legislação complementar e correlata.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Súmulas do STF e STJ anotadas e organizadas por assunto. (4ªed.)**. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019, p. 1057 – 1064.

DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. Página RB-4.2<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/103828460/v8/page/RB-4.2>

GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa (5ª ed).** São Paulo: Thomson Reuters, 2021. Páginas 44-45.

MARQUES, Gabriela & MARQUES, Ivan. **A nova lei de abuso de autoridade.** São Paulo: Thomson Reuters: 2020. Página RL-.27<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/214367497/v1/page/RL-.27>

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de Direito Processual Civil Moderno**. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. RB-4.97 [https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/104783476/v7/page/RB-4.97%20CA](https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/104783476/v7/page/RB-4.97 CA)

NOHARA, Irene Patrícia Diom e MARRARA, Thiago. **Processo administrativo: Lei 9.784 /199 comentada (2ª ed)**. São paulo: Thomsom Reuters, 2018.

SOUSA, Manoel Messias de. **Manual de processo administrativo disciplinar: doutrina, legislação, jurisprudência e prática**. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.