

Curso de Processo

Administrativo Disciplinar

Teoria

CGU . 2019

©2019. Controladoria-Geral da União - CGU

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610).

Informações e Contato

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF
cgu@cgu.gov.br

Wagner de Campos Rosário

Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Valmir Gomes Dias

Ouvidor-Geral da União

Gilberto Waller Junior

Corregedor-Geral da União

Claudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Sumário

Apresentação	6
<i>I - Conceitos Introdutórios</i>	8
1. Sistema de Correição do Poder Executivo Federal	8
2. Direito Administrativo Disciplinar	9
3. Dever de Apurar	9
3.1. Juízo de Admissibilidade	10
4. Procedimentos Disciplinares	10
4.1. Procedimentos Investigativos	11
4.1.1. Sindicância Investigativa (SINVE)	11
4.1.2. Sindicância Patrimonial (SINPA)	12
4.2. Procedimentos Acusatórios	13
4.2.1. Ritos processuais	13
4.2.2. Prazos e formas de contagem	14
4.2.3. Prorrogação dos trabalhos e continuidade da apuração	14
4.2.4. Fases do processo administrativo disciplinar	15
4.2.4.1. Processo Administrativo Disciplinar – Rito Ordinário	15
4.2.4.2. Processo Administrativo Disciplinar – Rito Sumário	15
<i>II - Instauração</i>	16
1. Obrigatoriedade da participação	16
1.1. Impedimento	17
1.2. Suspeição	17
<i>III - Inquérito administrativo</i>	18
1. Providências iniciais	18
1.1. Planejamento dos trabalhos	18
1.2. Afastamento preventivo	18
2. Notificação prévia	18
2.1. Notificação Prévia real e ficta	20
3. Provas	20
3.1. Finalidade das provas	20
3.2. Intimações	21
3.3. Prazos	22
3.4. Obrigatoriedade de atendimento	22

3.5. Participação de advogado no processo	22
3.6. Meios de prova.....	22
3.6.1. Prova documental	23
3.6.2. Prova diligência.....	24
3.6.3. Prova pericial	25
3.6.4. Prova testemunhal	26
3.7. Prova ilícita.....	28
3.8. Prova emprestada	28
4. Interrogatório.....	30
5. Indiciação.....	32
5.1. Princípio <i>in dubio pro societate</i>	32
5.2. Efeitos do não indiciamento.....	33
5.3. Termo de indiciamento	33
6. Citação.....	33
6.1. Formas de citar o indiciado.....	33
7. Penalidades disciplinares.....	34
7.1. Espécies e cabimento.....	35
7.2. Enquadramentos	35
7.3. Obrigatoriedade da pena expulsiva	36
7.4. Competência para aplicação de penalidade expulsiva.....	36
7.5. Dosimetria das penalidades.....	36
7.6. Cancelamento de penalidade	37
8. Defesa escrita	37
8.1. Prazos	37
8.2. Revelia e defensor dativo	38
9. Relatório Final	38
9.1. Conteúdo.....	39
9.2. Motivação	39
9.3. Conclusividade	40
9.4. Prescrição	40
9.4.1. Contagem	40
9.4.2. Prazos.....	40
9.4.3. Interrupção.....	41
9.4.4. Retomada do prazo.....	41

9.4.5. Prescrição penal e aplicação no processo disciplinar.....	41
9.5. Remessa do Relatório Final.....	42
<i>IV - Julgamento</i>	43
1. Julgamento.....	43
<i>V - Rito Sumário</i>	44
1. Características gerais.....	44
2. Acumulação ilegal de cargos.....	44
3. Abandono de cargo	46
<i>VI - Outros Instrumentos de Apuração</i>	48
1. TAC	48
2. TCA	49

Apresentação

Caro(a) Participante:

O processo disciplinar tem como objetivo apurar fatos supostamente irregulares, eventual responsabilização e punição de servidores não são o foco, mas consequência.

Assim, cabe à comissão processante buscar, na medida do possível, o que realmente teria ocorrido — Princípio da verdade material ou real —, não se contentando apenas com a versão dos fatos levada ao processo pelos envolvidos.

Essa apuração se ampara nos princípios básicos da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, aos quais se somam os de caráter mais amplo, ligados aos direitos individuais e aos processuais, a exemplo do devido processo legal, ampla defesa, contraditório, presunção de inocência, motivação e formalismo moderado.

O presente curso tem por finalidade a capacitação de agentes públicos que irão compor comissão de procedimento correccional, bem como servidores que atuem em atividades precedentes à instauração da apuração, de forma a padronizar a condução do processo administrativo disciplinar, com ênfase no inquérito administrativo.

Público-alvo

O curso é direcionado aos servidores públicos federais responsáveis pela condução dos trabalhos das comissões de processo administrativo disciplinar.

Objetivo geral

Ao final do curso espera-se que os servidores estejam aptos a:

- Identificar os tipos de processos disciplinares e suas fases;
- Reconhecer os princípios aplicáveis ao Direito Administrativo Disciplinar;
- Conhecer a forma de contagem dos prazos processuais;
- Valorar provas apresentadas em processo disciplinar;
- Confeccionar Termos de Indiciamento e o Relatório Final da comissão;
- Enquadrar casos concretos à tipologia de infrações disciplinares estabelecidas na Lei n.º 8.112/1990;
- Realizar dosimetria de penas em recomendações de aplicação de sanções;
- Identificar as características do rito sumário e hipóteses de cabimento;
- Calcular prazos prescricionais;
- Planejar e conduzir adequadamente os trabalhos da comissão.

Estrutura do Curso

O curso está distribuído em sete módulos, a saber:

Módulos
Conceitos introdutórios
Instauração
Inquérito
Julgamento
Rito Sumário
TAC
TCA

O curso será realizado em sete períodos de 3h30min. Cada período contará com um intervalo de 15 minutos.

08:30h – 12:00h

14:00h – 17:30h

Este Manual contém texto de apoio e exercícios que auxiliará as suas atividades durante o curso e, assim, tornar o processo de aprimoramento mais ativo.

Bom curso!

DICAS

- ✓ **Cumpra os horários combinados com a turma e com o instrutor;**
- ✓ **Mantenha o celular em modo silencioso e, caso precise atender uma ligação, faça-o fora da sala de aula.**

I - Conceitos Introdutórios

1. Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

A criação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal se deu pelo Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, o qual o constituiu de unidades voltadas às atividades de prevenção e apuração de irregularidades disciplinares, desenvolvidas de forma coordenada e harmônica.

A Corregedoria-Geral da União integra o referido sistema na condição de órgão central. Há, ainda, as unidades setoriais, que atuam e fazem parte dos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios e suas entidades vinculadas (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), com supervisão técnica do órgão central.

Nesse sentido, a atividade de correição tem atuação preventiva e repressiva. Preventivamente, a Corregedoria-Geral da União compete orientar os órgãos e entidades supervisionados – não só em questões pontuais, como também por meio de ações de capacitação na área correcional –, e realizar inspeções nas unidades – o que permite visualizar, de um modo geral, a qualidade dos trabalhos disciplinares na unidade inspecionada e as estruturas disponíveis (física e de recursos humanos). Repressivamente, a Corregedoria-Geral da União realiza atividades ligadas à apuração de possíveis irregularidades disciplinares, cometidas por servidores e empregados públicos federais, e à aplicação das devidas penalidades.

Ademais, ao órgão central compete padronizar, normatizar e aprimorar procedimentos atinentes à atividade de correição, por meio da edição de enunciados e instruções; gerir e exercer o controle técnico das ações desempenhadas pelas unidades integrantes do Sistema, com a avaliação dos trabalhos e propositura de medidas a fim de inibir e reprimir condutas irregulares praticadas por servidores e empregados públicos federais em detrimento do patrimônio público.

A CGU também possui competência para instauração de procedimentos disciplinares em situações de inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem, da complexidade e relevância da matéria, da autoridade envolvida e da participação de servidores de mais um órgão ou entidade.

Às unidades setoriais, por sua vez, compete propor medidas para padronizar e aprimorar procedimentos operacionais relacionados às atividades correcionais; instaurar ou determinar a instauração de processos disciplinares; supervisionar os órgãos e entidades a elas submetidas, com o registro de dados e informações essenciais à apresentação dos resultados alcançados.

Os titulares das unidades setoriais devem ser servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, preferencialmente da carreira de finanças e controle, com nível superior de escolaridade. A indicação do titular das unidades seccionais demandará análise prévia do órgão central, conforme dispõe o art. 8º, parágrafo 1º, do Decreto nº 5.480/05.

2. Direito Administrativo Disciplinar

O Direito Administrativo Disciplinar é um ramo do Direito Administrativo, que tem por objetivo regular a relação da Administração Pública com seu corpo funcional, estabelecendo regras de comportamento a título de deveres e proibições, bem como a previsão da pena a ser aplicada.

O Direito Administrativo Disciplinar, como ramo do Direito Administrativo, possui relações com outros ramos do Direito, notadamente o Direito Constitucional, o Penal, o Processual (civil e penal) e o do Trabalho. Importante destacar que, se por um lado o Direito Administrativo Disciplinar possui interface com outros ramos do Direito, por outro não se pode confundi-lo com os mesmos.

A responsabilização do servidor público federal decorre da Lei nº 8.112/90, que lhe impõe obediência às regras de conduta necessárias ao regular andamento do serviço público. Nesse sentido, o cometimento de infrações funcionais, por ação ou omissão praticada no desempenho das atribuições do cargo ou função, ou que tenha relação com essas atribuições, gera a responsabilidade administrativa, sujeitando o servidor faltoso à imposição de sanções disciplinares.

Em geral, os deveres e proibições ao servidor público estão previstos nos arts. 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/909.

Ao tomar conhecimento de falta praticada pelo servidor, cabe à Administração Pública apurar o fato, aplicando a penalidade porventura cabível. Na instância administrativa, a apuração da infração disciplinar ocorrerá por meio de sindicância acusatória/punitiva ou de processo administrativo disciplinar. Isso porque o processo disciplinar *lato sensu* é o instrumento de que dispõe a Administração para apurar a responsabilidade do servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo que ocupa.

Importa registrar que ao servidor público investigado em sindicância acusatória/punitiva ou em processo administrativo disciplinar são assegurados todos os direitos constitucionais, especialmente os direitos ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, inciso LV, Constituição Federal).

Uma vez comprovada a infração disciplinar pela própria Administração Pública, em processo regular, será possível a aplicação das sanções previstas no art. 127 do Estatuto Funcional: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; V - destituição de cargo em comissão; ou VI - destituição de função comissionada.

3. Dever de Apurar

É através do poder disciplinar, derivado do poder hierárquico, que a Administração Pública aplica o regime disciplinar aos seus servidores, acaso verificado o cometimento de infrações funcionais ligadas ao exercício do cargo.

No dia a dia, chegam até a unidade de correição diversas notícias de supostas infrações ocorridas no órgão ou entidade. Essas notícias vêm das mais variadas fontes. São denúncias feitas por cidadãos (muitas delas anônimas), representações funcionais, indícios que decorrem de operações policiais, auditorias, ou mesmo fatos revelados em reportagens realizadas com base em jornalismo investigativo. Seja qual for a notícia e sua origem (mesmo que anônima), é dever da unidade de correição adotar providências para apurar aqueles fatos.

Mas, exige-se da autoridade pública a devida cautela, fazendo-se necessário avaliar a pertinência da notícia, averiguando a existência de indicativos mínimos de razoabilidade. A tal procedimento dá-se o nome de juízo (ou exame) de admissibilidade.

3.1. Juízo de Admissibilidade

O juízo, ou exame, de admissibilidade não está previsto expressamente na Lei nº 8.112/90, mas chega-se a ele indiretamente pela análise combinada dos arts. 143 e 144. É uma das ferramentas mais importantes para o aperfeiçoamento da atividade correcional. Dele depende – em boa parte – a eficácia e a eficiência dos procedimentos correccionais. Se adequadamente realizado, o juízo de admissibilidade pode ajudar a Administração a não instaurar procedimentos desnecessários; a economizar recursos públicos (reduzindo o custo do processo); a dar celeridade às apurações; e a evitar exposição e desgastes com servidores.

É no juízo de admissibilidade que são identificados os indícios de autoria, os indícios de materialidade, a potencial infração, a conduta de cada agente, as providências administrativas adotadas, a ocorrência de prescrição, o grau de prioridade do caso, a estratégia de apuração e o perfil da comissão a ser designada.

São basicamente cinco os resultados desta análise:

- a) Arquivamento sumário, caso seja evidente que não há indícios mínimos de irregularidade;
- b) Proposição de TAC ou TCA;
- c) Realizar diligências pontuais, para melhor compreender os fatos;
- d) Instauração de procedimento investigativo (Sindicância Investigativa ou Sindicância Patrimonial); ou
- e) Instauração de procedimento acusatório (Sindicância Acusatória ou PAD).

4. Procedimentos Disciplinares

O art. 1º da IN CGU nº 14/2018 trouxe o conceito de procedimentos correccionais, englobando os procedimentos disciplinares, referentes à apuração de irregularidades cometidas por servidores ou empregados públicos federais e os procedimentos de responsabilização de entes privados³². Já os arts. 6º e 7º indicam quais procedimentos poderão ser utilizados no exercício da atividade correcional:

Art. 5º São procedimentos correccionais investigativos:

I - a investigação preliminar (IP)
; II - a sindicância investigativa (SINVE); e
III - a sindicância patrimonial (SINPA).

Parágrafo único. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal poderão normatizar internamente procedimentos disciplinares de natureza investigativa, observada a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e demais normas aplicáveis.

Art. 6º São procedimentos correccionais acusatórios:

I - a sindicância acusatória (SINAC);
II - o processo administrativo disciplinar (PAD);
III - o processo administrativo disciplinar sumário;
IV - a sindicância disciplinar para servidores temporários regidos pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;
V - o procedimento disciplinar para empregados públicos regidos pela Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000;
VI - o processo administrativo sancionador relativo aos empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista (PAS); e
VII - o processo administrativo de responsabilização (PAR).

4.1. Procedimentos Investigativos

São procedimentos meramente investigativo, que não podem dar ensejo à aplicação de penalidades disciplinares e que são realizados apenas a título de coleta de informações relacionadas à suposta irregularidade noticiada com o objetivo de subsidiar a decisão da autoridade competente quanto à necessidade de instauração de um processo administrativo disciplinar.

Nesse tipo de procedimento, não são aplicáveis os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, até mesmo porque não há nenhum servidor público sendo formalmente acusado de ter cometido irregularidade.

Os procedimentos investigativos não estão expressamente dispostos na Lei nº 8.112/90. A IN CGU nº 14/2018, porém, delimitou os contornos desses procedimentos e os dividiu em sindicância investigativa (SINVE) e sindicância patrimonial (SINPA), ressaltando a possibilidade de que órgãos e entidades, por regulamentação interna, instituem outros procedimentos investigativos.

4.1.1. Sindicância Investigativa (SINVE)

A SINVE, além do disposto na doutrina e jurisprudência, tem sua existência formal prevista no art. 5º II, da IN CGU nº 14/2018, c/c o art. 19, que assim a define:

Art. 19. A SINVE constitui procedimento de caráter preparatório, destinado a investigar falta disciplinar praticada por servidor ou empregado público federal, quando a complexidade ou os indícios de autoria ou materialidade não justificarem a instauração imediata de procedimento disciplinar acusatório. Parágrafo único. Da SINVE não

poderá resultar aplicação de penalidade, sendo prescindível a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Sobre o rito da SINVE, a IN CGU nº 14/2018, nos arts. 20 a 22, prevê a condução por um único servidor efetivo ou por comissão composta por dois ou mais servidores efetivos, dispensando-se o requisito da estabilidade; a desnecessidade de publicação do ato instaurador; a conclusão no prazo de até 60 dias, prorrogáveis, sendo admitida, ainda, a recondução dos trabalhos. O Relatório Final deverá ser conclusivo, no sentido da instauração de processo contraditório ou do arquivamento.

4.1.2. Sindicância Patrimonial (SINPA)

A SINPA também é um procedimento inquisitorial, sigiloso, não contraditório e não punitivo, que visa colher dados e informações suficientes a subsidiar a autoridade competente na decisão sobre a deflagração de processo administrativo disciplinar. O seu escopo é delimitado, constituindo importante instrumento de apuração prévia de práticas corruptivas envolvendo agentes públicos, na hipótese em que o patrimônio destes aparente ser superior à renda licitamente auferida.

Nesse sentido, constitui a sindicância patrimonial um instrumento preliminar de apuração de infração administrativa consubstanciada em enriquecimento ilícito, tipificada art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92, possuindo previsão normativa no Decreto nº 5.483/05, e no art. 5º, III, da IN CGU nº 14/2018.

A SINPA encontra-se regulamentada nos arts. 7º a 9º do Decreto nº 5.483/2005 e arts. 23 a 29 da IN CGU nº 14/2018. A instauração da SINPA ocorre com a publicação de Portaria pela autoridade competente, na qual deverão constar os servidores designados para compor a comissão sindicante, o número do processo no qual constam os fatos que serão objeto de apuração e o prazo para a realização dos trabalhos.

De acordo com o art. 9º, § 1º, do Decreto nº 5.483/05 e art. 24 da IN CGU nº 14/2018, a SINPA será conduzida por comissão composta, no mínimo, por dois servidores efetivos, com indicação do presidente dos trabalhos. A estabilidade não é exigida e, conforme o quadro funcional das entidades, a comissão será composta por empregados públicos.

O prazo para a conclusão dos trabalhos será de trinta dias, contados da data da publicação do ato que constituir a comissão, prorrogáveis por igual período, admitindo-se, ainda, a recondução da comissão, para conclusão das investigações (cf. art. 9º, § 2º do Decreto nº 5.483/05 c/c art. 25 da IN CGU nº 14/2018).

O Relatório Final da Comissão, à luz do disposto no § 3º do art. 9º do Decreto nº 5.483/05 e consoante o previsto no art. 28 da IN CGU nº 14/2018, deverá ser conclusivo, sugerindo, em consequência, a instauração de processo administrativo disciplinar ou o arquivamento da SINPA.

Vale registrar o entendimento administrativo consolidado no sentido da desnecessidade de comprovação da origem ilícita do patrimônio do sindicado. Tal entendimento encontra-se expresso no Enunciado CGU nº 8, de 9 de dezembro de 2014:

Art. 132, IV, Lei nº 8.112/90 c/c art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/92. ÔNUS DA ADMINISTRAÇÃO. DEMONSTRAÇÃO DA DESPROPORCIONALIDADE. Nos casos de ato de improbidade que importem em enriquecimento ilícito pelo agente público, cujo valor seja desproporcional à evolução do seu patrimônio ou à sua renda, compete à Administração Pública apenas demonstrá-lo, não sendo necessário provar que os bens foram adquiridos com numerário obtido através de atividade ilícita. Enunciado CGU nº 8, publicado no DOU de 10/12/14, seção 1, página 2.

4.2. Procedimentos Acusatórios

São procedimentos apuratórios, que podem, ao seu final, dar ensejo à aplicação de penalidades disciplinares. Portanto, nesse tipo de procedimento, são aplicáveis os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Tais procedimento estão expressamente dispostos na Lei nº 8.112/90, que os dividiu em Sindicância Acusatória (SINAC), Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e Processo Administrativo Disciplinar sumário.

4.2.1. Ritos processuais

Rito é a maneira como são praticados os atos em um determinado processo, seguindo uma sequência lógica e uma ordem cronológica.

No Processo Administrativo Disciplinar existem dois tipos de ritos: rito sumário e rito ordinário.

O Processo Administrativo Disciplinar em rito sumário, como o próprio nome sugere, é um procedimento mais rápido, até porque não é indicado, em regra, para a produção de provas, mas para submeter as provas documentais pré-existentes ao contraditório. Tanto é assim que o objeto da apuração já deve se encontrar devidamente descrito na própria portaria de instauração da comissão.

É usado apenas para os seguintes casos:

- a) inassiduidade habitual: 60 faltas não justificadas em um período de 12 meses;
- b) abandono de cargo: mais de 30 faltas intencionais consecutivas; e
- c) acúmulo ilegal de cargos, empregos ou funções públicas: acúmulo fora das hipóteses permitidas pela Constituição Federal, art. 37, XVI.

O Processo Administrativo Disciplinar em rito ordinário, por sua vez, pode ser utilizado para as demais infrações funcionais previstas em normas, permitindo um maior aprofundamento da respectiva apuração e possibilitando uma meticulosa produção de provas.

Já para a Sindicância Acusatória ou Punitiva, que pode ser utilizada para apurações de infrações funcionais de menor gravidade (puníveis com advertência ou suspensão de até 30 dias, na forma do art. 145 da Lei nº 8.112/90), não foi atribuído nenhum rito específico

por parte daquela lei, mas, por analogia, deve o referido apuratório adotar as fases e procedimentos do Processo Administrativo Disciplinar em rito ordinário.

4.2.2. Prazos e formas de contagem

Os prazos processuais são diferentes para os apuratórios realizados sob os ritos sumário e ordinário.

No caso do Processo Administrativo Disciplinar em rito sumário, o prazo processual é o seguinte:

Prazo inicial para apuração: até 30 dias (art. 133, § 7º, da Lei nº 8.112/90)

No caso do Processo Administrativo Disciplinar em rito ordinário, o prazo processual é o seguinte:

Prazo inicial para apuração: até 60 dias (art. 152 da Lei nº 8.112/90)

No caso da Sindicância Acusatória ou Punitiva, o prazo processual é o seguinte:

Prazo inicial para apuração: até 30 dias (art. 145, parágrafo único, da Lei nº 8.112/90)

A contagem desses prazos segue a regra geral estabelecida no art. 238 da Lei nº 8.112/90, ou seja, são contados em dias corridos, excluindo-se o do início e incluindo-se o do vencimento, e, se neste último não houver expediente, o prazo fica prorrogado até o próximo dia útil.

4.2.3. Prorrogação dos trabalhos e continuidade da apuração

No Processo Administrativo Disciplinar em rito sumário, o prazo inicial concedido à comissão pode ser prorrogado por até 15 dias (art. 133, § 7º, da Lei nº 8.112/90).

No Processo Administrativo Disciplinar em rito ordinário, o prazo inicial concedido à comissão pode ser prorrogado pela mesma quantidade de dias inicialmente estabelecida. Assim, se a concessão original foi de 60 dias, pode ser prorrogada por mais 60 dias (art. 152 da Lei nº 8.112/90).

Na Sindicância Acusatória ou Punitiva, o prazo inicial concedido à comissão pode ser prorrogado pela mesma quantidade de dias inicialmente estabelecida. Se a concessão original foi de 30 dias pode ser prorrogada por mais 30 dias (art. 145, parágrafo único, da Lei nº 8.112/90).

Independentemente do rito ou do tipo de apuratório adotado, caso a comissão não consiga concluir os trabalhos nem mesmo com a mencionada prorrogação, a autoridade

competente poderá reconduzi-la, concedendo-lhe novo prazo, o qual, a depender da necessidade, também poderá ser prorrogado.

Demonstrada a real necessidade e partindo sempre de provocação por parte da respectiva comissão, as citadas prorrogações e reconduções poderão ser sucessivamente realizadas pela autoridade competente até a efetiva conclusão do apuratório, sem que isso traga qualquer nulidade ao processo, conforme consolidado posicionamento administrativo e jurisprudencial.

4.2.4. Fases do processo administrativo disciplinar

As fases seriam equivalentes aos atos mais importantes de um apuratório disciplinar, ou seja, aqueles que demarcam de forma significativa o momento processual em que se encontra a apuração administrativa.

Conforme previsto pela Lei nº 8.112/90, o Processo Administrativo Disciplinar possui fases distintas para cada um de seus dois ritos: rito sumário e rito ordinário.

4.2.4.1. Processo Administrativo Disciplinar – Rito Ordinário

O Processo Administrativo Disciplinar em rito ordinário pode ser utilizado para as demais condutas infracionais previstas em normas, e, tendo em vista que busca um aprofundamento da apuração com uma sistemática produção de provas, suas fases apontam para um procedimento mais meticuloso (art. 151 da Lei nº 8.112/90):

- a) instauração;
- b) inquérito administrativo (instrução, defesa e relatório); e
- c) julgamento.

4.2.4.2. Processo Administrativo Disciplinar – Rito Sumário

Como dispõe o art. 133 da Lei nº 8.112/90, no caso do Processo Administrativo Disciplinar em rito sumário – aberto exclusivamente para apurar inassiduidade habitual, abandono de cargo e acúmulo ilegal de cargos, empregos ou funções públicas –, tendo em vista que se trata de apuratório que, em regra, cuidará apenas de provas documentais pré-constituídas, suas fases apontam para um procedimento mais simples e célere:

- a) instauração;
- b) instrução sumária (indiciação, defesa e relatório); e
- c) julgamento.

No que respeita à Sindicância Acusatória ou Punitiva, não tendo a Lei nº 8.112/90 estabelecido de forma específica o seu rito/fases, tal apuratório disciplinar deve seguir os procedimentos e fases do Processo Administrativo Disciplinar de rito ordinário, conforme atualmente tem entendido a doutrina.

Assim, tudo o que foi dito em relação ao PAD de rito ordinário aplica-se à Sindicância Punitiva, com exceção da quantidade de membros da comissão, que na sindicância pode ser de 2 ou mais servidores estáveis (art. 31, § 1º, da IN 14/2018).

II – Instauração

A instauração ocorre com a publicação da portaria que constituir a respectiva comissão processante, a ser composta por dois servidores estáveis, no caso de processo administrativo de rito sumário (art. 37, § 1º da IN 14/2018) ou sindicância acusatória (art. 31, § 1º, da IN 14/2018), ou por três servidores estáveis, no caso de processo administrativo de rito ordinário (art. 33, § 1º, da IN 14/2018 e art. 149 da Lei n.º 8.112/1990).

Ademais, o presidente da comissão deve ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do acusado.

A portaria deve ser assinada pela autoridade com competência legal ou regimental e, em seguida, publicada em boletim interno da unidade ou instrumento equivalente. Será publicada no Diário Oficial da União apenas as portarias que se enquadrem em uma das situações descritas na Portaria IN nº 268/09, ou seja: quando a comissão for composta por membros de órgãos e entidades diversos ou que devam atuar em ambiente externo.

Devem constar na portaria de instauração do processo administrativo disciplinar de rito ordinário e sindicância acusatória:

- a) autoridade instauradora competente
- b) os integrantes da comissão (nome, cargo e matrícula), com a designação do presidente;
- c) a indicação do procedimento;
- d) o prazo para a conclusão dos trabalhos;
- e) a indicação do alcance dos trabalhos, reportando-se ao número do processo e demais “infrações conexas” que surgirem no decorrer das apurações.

No caso de processo administrativo disciplinar de rito sumário, a portaria de instauração deverá ainda especificar o nome do servidor indiciado e a infração a ser apurada.

Necessário ressaltar que os trabalhos da comissão somente poderão ser iniciados a partir da data da publicação da portaria designadora da respectiva comissão, sob pena de nulidade dos atos praticados antes desse evento.

1. Obrigatoriedade da participação

A designação de servidor para integrar comissão de inquérito constitui encargo de natureza obrigatória, de cumprimento do dever funcional, exceto nos casos de suspeições e impedimentos legalmente admitidos.

Suspeições e impedimentos são circunstâncias de ordem legal, individual, íntima, de parentesco (consanguíneo ou afim) que, envolvendo a pessoa do acusado com os membros da comissão, testemunhas, peritos e autoridade julgadora, impossibilitam estes de exercerem qualquer função no respectivo procedimento disciplinar. Note que os

preceitos relativos ao regime do impedimento e suspeição estão intrinsecamente ligados ao princípio da imparcialidade no processo disciplinar.

É relevante destacar que a alegação de suspeição ou impedimento não interrompe o andamento do processo.

1.1. Impedimento

O impedimento deriva de uma situação objetiva e gera presunção absoluta de parcialidade. Uma vez configurada uma das hipóteses de impedimento, deve ocorrer o afastamento do servidor do processo.

Portanto, o integrante da comissão fica proibido de atuar no processo, devendo obrigatoriamente comunicar o fato impeditivo à autoridade instauradora.

São hipóteses de impedimento, nos termos do art. 149, caput e § 2º da Lei nº 8.112/90:

- Ser cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau;
- não estabilidade no serviço público (art. 149 da Lei nº 8.112/90).

Em complemento à Lei nº 8.112/90, em caráter subsidiário, o art. 18 da Lei nº 9.784/90 determinou que são circunstâncias configuradoras de impedimento para atuar em processo administrativo:

- ter interesse direto ou indireto na matéria;
- ter participado ou vir a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;
- estar litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

1.2. Suspeição

A suspeição deriva de uma situação subjetiva e gera uma presunção relativa de parcialidade, admitindo prova em contrário. Portanto, ainda que configurada uma das hipóteses de suspeição, há possibilidade de refutação pelo próprio suspeito ou pela autoridade instauradora.

Embora a Lei nº 8.112/90 tenha sido silente quanto à questão da suspeição, a Lei nº 9.784/99 em seu art. 20 regulou a matéria de forma subsidiária, apontando-se como principal causa de suspeição de integrante de comissão, com relação tanto ao acusado quanto ao representante ou denunciante, ter com eles, ou com seus cônjuges, parentes ou afins até o 3º grau, relação de amizade íntima ou de inimizade notória.

III - Inquérito administrativo

1. Providências iniciais

Tão logo seja publicada a Portaria instauradora, deve a Comissão se reunir com o propósito de formalizar a sua instalação, por via de ata própria e deliberar pelo início dos trabalhos, que deverá ser comunicado à autoridade instauradora.

Nessa reunião é oportunizado ao Presidente da Comissão a designação do Secretário, que poderá ou não ser um dos demais membros. Não sendo membro da Comissão, o secretário será designado por via de Portaria e deverá assinar o Termo de Compromisso, em razão da necessidade de preservação do sigilo necessário à elucidação da matéria.

Nessa fase é importante o estudo dos autos, é no período estipulado que a Comissão se dedica a conhecer a matéria, podendo ser mais longo ou mais curto, a depender da abrangência e da complexidade da matéria.

1.1. Planejamento dos trabalhos

Esse período inicial, por fim, deverá ser dedicado pela Comissão também ao planejamento da instrução processual.

Nessa ocasião se define a maneira como a Comissão pretende desenvolver os trabalhos: o que fazer e em que ordem fazer.

Assim, será definida, por exemplo, a forma a ser utilizada para a Notificação Prévia dos envolvidos; o tipo de diligências que pretende realizar para colocar a tese da acusação sob teste — tais como consultas a sistemas informatizados, solicitações de informação dirigidas a órgãos internos e externos, diligências-prova, oitivas de testemunha ou perícias— e, por fim, também terá de ser definida a realização do interrogatório dos acusados, tudo associado ao prazo e ao modo como se desenvolverá;

1.2. Afastamento preventivo

O afastamento preventivo administrativo do acusado, conforme disposto no art. 147 da Lei n.º 8.112/1990, tem lugar quando se vislumbra que o servidor, caso mantido seu livre acesso à repartição, poderá trazer prejuízo à apuração, seja destruindo provas, seja coagindo demais intervenientes na instrução probatória. O instituto, assim, afasta o servidor de suas tarefas e impede o seu acesso às dependências da repartição como um todo (e não apenas de sua sala de trabalho).

É ato da competência exclusiva da autoridade instauradora, formalizado por meio de portaria, podendo ocorrer no momento mesmo da instauração do processo, ou já após o início dos trabalhos, por decisão da própria autoridade instauradora ou a pedido da Comissão.

2. Notificação prévia

As comunicações processuais estão relacionadas à garantia de validade do processo disciplinar e à prevenção contra riscos de nulidade associados à falta de comunicação

válida e tempestiva da instauração do feito aos envolvidos, da realização de diligências e do indiciamento dos acusados; também assim quanto ao pleno respeito ao direito do acusado de responder às acusações sem qualquer comprometimento das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, desde o início dos trabalhos da Comissão.

São as comunicações processuais constituídas de atos oficiais da competência do Presidente da Comissão, adotados mediante prévia deliberação do trio, registrada em ata juntada aos autos (§ 2º, art. 152, Lei nº 8.112/90), e entregues aos interessados por membro da Comissão ou por Secretário *ad hoc*, em duas vias: uma entregue ao interessado, a outra juntada aos autos, já com a confirmação de recebimento do interessado.

A Notificação Prévia é a comunicação processual por via da qual os envolvidos são pessoalmente informados da instauração de um processo contraditório contra si. O envolvido é chamado ao PAD, permitindo-lhe que compareça perante a Comissão, inclusive para realizar os atos de defesa que desejar, agora na condição de acusado; por isso mesmo, é fundamental que a Notificação Prévia já se faça acompanhar de cópia integral dos autos, em papel ou mídia digital.

É importante que se promover a notificação de maneira prévia, ou ao menos em um momento ainda inicial da fase de instrução, em razão da necessidade de permitir aos acusados o acompanhamento de toda a fase probatória, de modo a reduzir tanto a parcela do indesejado contraditório diferido quanto a necessidade de refazimento de atos essenciais à acusação.

A Notificação Prévia deve conter uma indicação resumida dos motivos da instauração do PAD ou do processo em que se encontram descritos os fatos que a fundamentaram; também será preciso dizer dos direitos e meios assegurados para o acompanhamento do PAD, incluindo o local e horário de funcionamento da Comissão, a produção de provas e a contestação de provas.

A entrega da Notificação Prévia é pessoal, ou seja, somente poderá ser entregue ao acusado ou ao seu procurador, caso tenha o poder de recebê-la sido expressamente concedido no instrumento de constituição formalizado nos autos.

A Notificação Prévia deve ser oportunamente comunicada à autoridade instauradora, aos titulares das unidades de lotação dos acusados e de Recursos Humanos a que eles estiverem vinculados, nesse caso para garantir à administração a vedação de exoneração a pedido ou de aposentadoria voluntária do servidor, enquanto este responder ao PAD, como também para garantir a possibilidade de exercer o juízo acerca da conveniência de concessão de outros direitos que possam impactar o ritmo do desenvolvimento do processo, tais como férias, deslocamentos, remoções, licenças e afastamentos em geral, e ainda para solicitar cópia dos assentamentos funcionais do acusado.

2.1. Notificação Prévia real e ficta

Quando puder ser entregue pela via pessoal, sem embaraços, a notificação prévia será dita real.

Para todas as situações caracterizadas pelo embaraço à entrega ao envolvido a alternativa é a realização da Notificação Prévia ficta.

No caso de recusa de recebimento pelo envolvido, poderá ser o incidente ser registrado por termo próprio, assinado por duas testemunhas, preferencialmente servidores públicos, estranhos à Comissão, a exemplo do que é feito em relação às dificuldades análogas dispostas no § 4º, art. 161, Lei nº 8.112/90.

Se houver fundada suspeita de que o acusado esteja ocultando-se para não ser notificado previamente, poderá ser realizada a notificação por hora certa, com aplicação subsidiária da legislação processual civil.

Nas hipóteses em que o envolvido se encontrar em lugar incerto ou não sabido, após o exaurimento das diligências da Comissão no sentido da notificação pessoal, todas certificadas nos autos, será o caso de fazê-lo por via de edital, publicado no D.O.U. e em jornal de grande circulação na localidade de seu último domicílio conhecido, da mesma forma como estabelece o art. 163 da Lei n.º 8.112/1990.

3. Provas

3.1. Finalidade das provas

Nos Processos Administrativos Disciplinares, a instrução probatória tem finalidade essencial na coleta de informações para elucidação dos fatos investigados. Vejamos o que preceitua a artigo 155 da Lei 8.112/90:

Art. 155. Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos.

Percebe-se que os atos e fatos que tenham repercussão jurídica devem ser provados no processo, não basta que sejam simplesmente alegados ou mencionados. Tampouco é suficiente que sejam conhecidos, se não forem trazidos aos autos.

Provar algo, em termos processuais, significa reconstruir atos e fatos que estejam inseridos no objeto do processo. Tem como objetivo principal buscar a verdade, o que aconteceu e como aconteceu, em determinado tempo e lugar.

Assim, enquanto no processo judicial as provas dirigem-se à formação do convencimento do juiz, no processo administrativo disciplinar, a produção de provas visa formar a convicção da Comissão Apuradora e, posteriormente subsidiar a tomada de decisão da Autoridade Julgadora.

Aqui a independência e a imparcialidade da Comissão, que é essência, nada mais é que a garantia voltada aos acusados de que todo o esforço da Comissão deverá concentrar-se na elucidação dos fatos e que eventual responsabilidade do agente público envolvido será mera consequência dessa atividade e a vinculação ao caráter decisivo da prova (livre convicção motivada), conforme artigo 168 da Lei 8.112/90.

3.2. Intimações

A intimação é o instrumento por meio do qual se dá conhecimento aos intervenientes do processo — acusados, procuradores, peritos, testemunhas, particulares, etc. — da realização, futura ou pretérita, de atos processuais, especialmente de diligências probatórias, como a oitiva de testemunhas.

Por via da intimação, a Comissão comunica validamente a realização de diligências probatórias, iniciativa essencial para o pleno exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, afastando possíveis alegações de nulidade.

o contraditório e a ampla defesa são os princípios mais importantes dos processos disciplinares punitivos - PAD e Sindicância Punitiva. A sua inobservância pode gerar a nulidade no processo. Estão intimamente ligados à produção da prova, visto que é a prova que refletirá a forma como o fato tido como irregular foi praticado e a quem se pode atribuir a responsabilidade por isso.

O contraditório é o conhecimento que se dá à defesa sobre a prova que foi produzida, para que ele possa livre e amplamente exercer seu direito de se defender, produzindo a contraprova ao que lhe foi apresentado. Por isso a dificuldade em se falar em ampla defesa em um processo que não tenha possibilitado o contraditório, estando ambos os princípios intrinsecamente unidos.

A comissão deve, a todo o momento, se preocupar em levar ao conhecimento do acusado o que está sendo produzido no processo. A depender da natureza da prova, o acusado deve ser previamente comunicado para vir auxiliar na sua produção. Em outros, a comunicação ao acusado será feita após a produção da prova, devendo ocorrer apenas o contraditório posterior.

Assim a intimação deve informar data, prazo, forma e condições de seu atendimento. Pode ser realizada por qualquer meio escrito que permita comprovação da ciência do interessado ou de seu procurador, independentemente da forma ou meio de entrega, nos termos do Enunciado CGU nº 10, de 16/11/15.

Outro ponto que merece destaque é que a intimação, dado o caráter público do processo, poderá ser utilizada inclusive para particulares, terceiros e administrados em geral, para prestarem informações perante a Administração e colaborar para o esclarecimento dos fatos. Portanto, não cabe, mesmo ao cidadão, negar-se a atender à intimação das comissões disciplinares com a simples alegação de que não há interesse seu no processo administrativo disciplinar.

A intimação de servidor público para prestar testemunho deve ser oportunamente comunicada ao titular da sua unidade de lotação, com indicação do dia, horário e local marcados para a oitiva.

3.3. Prazos

A antecedência mínima da intimação, em relação à realização do ato, é de três dias úteis, conforme estabelece o art. 41 da Lei nº 9.874/1999, sob pena de nulidade do ato.

No entanto, a presença do acusado ou de seu procurador supre a nulidade decorrente do descumprimento do prazo, ou das prescrições normativas relacionadas à forma da intimação.

3.4. Obrigatoriedade de atendimento

O servidor intimado para comparecer perante a Comissão, com vistas a prestar informações e colaborar na elucidação dos fatos apurados, é obrigado a comparecer, sob pena de responsabilização administrativa.

Também o particular tem o dever de colaborar com a apuração dos fatos, conforme estabelece o art. art. 4º da Lei nº 9.874/99.

Se o ato se realizar em localidade diversa daquele da sua lotação, e for impossível que se o faça por via de videoconferência, será oportunizado o seu deslocamento, mediante pagamento de transporte e diárias (art. 173 da Lei nº 8.112/90).

3.5. Participação de advogado no processo

O advogado, enquanto procurador do acusado, para o acompanhamento do feito (art. 156, *caput*; e § 2º, art. 159, Lei nº 8.112/90), deve estar formalmente constituído nos autos para a prática de atos, em nome do acusado, incluindo vistas e cópia do processo. Se o acusado pretender constituí-lo também para o recebimento da notificação prévia ou da citação, deverá fazê-lo mediante concessão expressa de tais poderes especiais, no ato de sua constituição.

Havendo procurador constituído, basta que as intimações sejam a ele enviadas.

3.6. Meios de prova

O processo administrativo disciplinar visa atingir, dentre outros, 3 objetivos principais:

- Busca esclarecer os fatos inicialmente caracterizados como infrações disciplinares;
- Inibir o descumprimento dos deveres e das obrigações a que se submetem os servidores públicos federais; e,
- Garantir aos servidores oportunidade para apresentarem justificativas antes da aplicação de penalidade disciplinar.

Para isso a Comissão tem o poder-dever de utilizar todos os meios de provas consideradas lícitas pela lei. As provas mais utilizadas nos processos disciplinares são: prova documental, prova diligência, prova pericial e prova testemunhal.

3.6.1. Prova documental

A prova documental é muito utilizada nos processos disciplinares, devido à própria natureza dos atos praticados na Administração Pública.

Esses documentos compõem um processo administrativo (não necessariamente disciplinar) e que, no futuro, caso haja indícios de ocorrência de uma irregularidade, podem ser juntados aos autos dos processos disciplinares.

Assim, todo e qualquer elemento que se materialize num documento, público ou privado, que seja capaz de representar um fato é uma prova documental.

São exemplos de provas documentais: as cópias de processos e os processos originais anexados, os escritos, os impressos, as anotações, as certidões, as cópias de jornais e periódicos, as notícias veiculadas na web (e impressas), as folhas de frequência, as fotografias, as microfilmagens, os extratos de bancos de dados, as cartas, os livros comerciais, dentre outros inúmeros exemplos.

Via de regra, a prova documental não foi produzida PARA o processo; ela já existe em algum outro processo, em arquivos de jornais, por exemplo, e apenas foi trazida para o processo disciplinar, na sua forma original ou por cópia. É o que se convencionou denominar "prova pré-constituída".

Para os processos disciplinares, a cópia e o original são equivalentes em termos de valor no exame do conjunto probatório, a não ser nos casos em que a dúvida é exatamente sobre ser ou não autêntico o documento. Assim, o mais comum tem sido a juntada de cópias.

Durante muito tempo se discutiu se o e-mail poderia ser considerado uma prova documental e como se daria sua juntada aos autos. Essa questão foi pacificada quando o STJ reconheceu o e-mail como documento (STJ. MS 15.517/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 09/02/2011, DJe 18/02/2011 e, REsp 1068904/RS, Rel. Ministro Massami Uyeda, Terceira Turma, julgado em 07/12/2010, DJe 30/03/2011).

Não esqueçamos, contudo, que para sua correta utilização, ainda que se trate de uma correspondência eletrônica, deve o e-mail ser impresso e juntado aos autos do processo.

É importante destacar que tanto a Comissão quanto a Defesa podem juntar documentos, a qualquer tempo, no processo disciplinar. Mesmo que a Comissão possa estabelecer algum tipo de prazo para a juntada de documentos por parte da defesa, este será meramente indicativo, pois a defesa pode solicitar a juntada de documentos mesmo depois do prazo.

Agora, no caso de já ter ocorrido o interrogatório, a Comissão deverá avaliar se será necessário refazê-lo, vez que este deve ser o último ato da instrução probatória, em regra. A mesma avaliação deverá ser feita sempre que ocorrer a produção de quaisquer outras provas após o interrogatório do acusado.

Em relação ao contraditório, no caso da prova documental, como a mesma já existe, aquele será efetivado apenas após sua juntada aos autos. Desta forma, a defesa deverá ser notificada de que os documentos foram juntados.

3.6.2. Prova diligência

A Lei nº 8.112/90 prevê em seu art. 155 a possibilidade de efetuar diligências. Diferente das conhecidas diligências genéricas, nas quais membros da comissão apuradora diligenciam por informações em outros órgãos da Administração Pública, ou até mesmo se locomovem para localizar acusados no curso do processo, a prova diligência é uma busca que se faz visando efetivar uma verificação in loco, uma avaliação genérica ou vistoria que não exija o conhecimento de um perito, e cuja elaboração configure um elemento do fato irregular ou de sua autoria.

Assim, não é apenas o resultado que interessa aos autos, a prova é a própria elaboração do resultado.

Por isso é importante diferenciar a diligência-prova da diligência genérica. Vejamos alguns exemplos:

Diligência-prova

- Medição do tamanho de uma sala - não é necessária uma perícia, e sim uma trena.
- Reconstituições ou reprodução simulada - a comissão, com base nas demais provas dos autos, dirige-se a um determinado local para reconstituir como ocorreu determinado fato.
- Vistorias - vistoriar significa dirigir-se a um local para verificar as condições do mesmo.

Diligência genérica

- Efetuar pesquisas em cartórios e processos judiciais.
- Efetuar notificações.
- Deslocamentos da Comissão para realizar intimações.
- Deslocamentos na busca de elementos que possam esclarecer fatos.

Para a realização da diligência-prova, a Comissão deverá intimar a defesa do dia, hora e local em que será realizada. No dia e hora marcados, os três membros devem se deslocar para o local de sua realização, onde promoverão os atos necessários à produção da prova (medições, fotografias, reconstituições, dentre outros exemplos). Após efetuada a diligência, a Comissão lavrará o Termo de Diligência, que deverá conter todos os elementos verificados durante o evento:

- Data, hora e local em que foi efetuada a diligência.

- Identificação de todos os que estiveram presentes ao evento: DEVEM estar presentes todos os membros da comissão; PODEM estar presentes os acusados e seus procuradores.
- Apontamentos da comissão: discorrendo sobre o que foi feito, visto e verificado. Não é exarado um juízo de valor neste termo, uma conclusão sobre o que foi examinado, mas apenas um relato do que ocorreu. A avaliação sobre esta prova será efetuada quando da indicição;
- Apontamentos da defesa: antes do término da diligência a CPAD deve perguntar se há algum outro ato/verificação que a defesa deseja que seja realizado. Em caso afirmativo, como ocorre no depoimento, à comissão fará um breve juízo sobre a pertinência do que foi solicitado pela defesa e, sendo pertinente, deve relatar no termo a solicitação da defesa E o que foi feito. Se a defesa não efetuar nenhum apontamento ainda assim a comissão deve consignar que passou à palavra a defesa e esta nada quis perguntar.
- Encerramento: todos os presentes devem assinar o termo de diligência. O ideal é que, ao final da diligência, o termo seja impresso e assinado por todos.

O Termo de Diligência é juntado aos autos, ocasião em que será a defesa novamente intimada sobre a referida juntada.

3.6.3. Prova pericial

A prova pericial será necessária sempre que um assunto técnico precisar ser esclarecido. É da essência dessa espécie de prova um esclarecimento que envolva conhecimento complexo sobre o fato investigado. Se o conhecimento puder ser extraído através de uma testemunha ou documento, não haverá, em regra, a necessidade da perícia.

O perito não traz fatos, mas opiniões técnicas e científicas a respeito do fato.

Exemplo de perícia:

- Exame grafotécnico - tenta-se identificar se determinada pessoa escreveu ou assinou determinado documento.
- Tradução juramentada - para converter um documento em língua estrangeira para o português.
- Inventário de bens - é o levantamento e classificação de bens, usualmente incluindo o estado em que se encontram.
- Avaliações técnicas de equipamentos ou mercadorias - para falar de suas características, valor, condições de conservação.
- Perícia médica - em que se busca saber a real afetação que uma determinada doença pode trazer para a vida de um servidor

Tendo a Comissão deliberado pela necessidade de realização de perícia, a comissão fará o registro em ata e elaborará seus quesitos.

Em seguida, com vistas a proporcionar o contraditório e a ampla defesa, a comissão notificará o acusado sobre a deliberação pela produção da prova pericial, encaminhando cópia dos quesitos que elaborou, sempre fazendo a comunicação com duas vias, para que possa juntar um comprovante de recebimento no processo.

Nesse momento o acusado poderá exercer o contraditório, ou seja, poderá trazer para a produção da prova a versão dos fatos que aproveita à sua defesa e poderá fazer todas as perguntas (todos os quesitos) que desejar.

Por fim, juntadas todas as informações e documentos necessários, bem como os quesitos formulados pela comissão e pelo acusado, a comissão os encaminhará para a autoridade instauradora ou para o perito, se este já estiver devidamente designado.

A legislação não diz expressamente se é a comissão ou a autoridade instauradora que deverá designar o perito. Mas é comum que a comissão delibere em ata pela necessidade do perito e faça um documento para a autoridade instauradora solicitando a designação e já informando qual a área técnico-científica ou do que se trata a prova.

A partir de então, a autoridade instauradora busca o perito e o designa, preferencialmente por portaria.

É bom que a administração dê preferência para peritos que sejam servidores públicos. Com isso, pode se buscar dentro da própria estrutura do órgão o servidor com a formação técnica que se precisa, bem como em outros órgãos ou entidades da Administração.

Se não for possível, pode ser buscado um profissional de capacidade técnica também fora dos quadros da administração, eventualmente pedindo-se através dos Conselhos e Entidades de Classe.

Ainda que a perícia seja pedida pelo acusado, pode ser responsabilidade da administração arcar com eventuais custos. Isso porque, se a perícia foi entendida como necessária, ela se torna uma prova necessária para o processo em si, e não simplesmente para a defesa - pois é da comissão o dever de provar a verdade.

3.6.4. Prova testemunhal

Produzir uma prova testemunhal significa trazer o relato do que essa pessoa viu oficialmente para o mundo processual.

Nesse contexto, podemos destacar alguns tipos de testemunhas:

- Presencial: aquela que presenciou o fato.
- Referencial: que não viu ou presenciou o episódio, mas tem alguma informação sobre ele, por ter ouvido de outras pessoas.
- Referida: que é a citada ou indicada por outra testemunha como tendo presenciado o fato ou sobre ele tenha algum conhecimento.

A princípio, qualquer pessoa, pode ser testemunha, com exceção das pessoas incapazes, impedidas ou suspeitas.

O Código de Processo Civil também traz regras sobre pessoas que não serão obrigadas a atuar nos processos como testemunhas:

Código de Processo Civil

Art. 406. A testemunha não é obrigada a depor de fatos: I - que lhes acarretem grave dano, bem como a seu cônjuge e aos seus parentes consanguíneos ou afins, em linha reta ou na colateral em segundo grau; CPC - §1º parágrafo do artigo 447 diz que também não podem depor como testemunhas os incapazes, que são:

I - o interdito por enfermidade ou deficiência mental;

II - o que, acometido por enfermidade ou retardamento mental, ao tempo em que ocorreram os fatos, não podia discerni-los, ou, ao tempo em que deve depor, não está habilitado a transmitir as percepções;

III - o que tiver menos de 16 (dezesesseis) anos;

IV - o cego e o surdo, quando a ciência do fato depender dos sentidos que lhes faltam.

Cabe ressaltar que essas pessoas poderão ser ouvidas na condição de informantes ou declarantes.

O Código de Processo Penal, no art. 207, também cita algumas pessoas que, por exercerem determinada função, ministério, ofício ou profissão também não devem atuar como testemunhas, ou seja, tem o dever funcional de sigilo. Esses profissionais poderão ser advogados, pastores, padres, médicos, psicólogos, dentre outros, e têm o sigilo resguardado porque a sua atuação profissional permite o acesso a informações que não seriam acessíveis de outra maneira. Eles poderão ser ouvidos se forem expressamente desobrigados pelos sujeitos de quem sabem a informação.

Tendo entendido pela necessidade de chamar a testemunha, a Comissão deverá elaborar previamente as perguntas que desejará fazer.

O respeito ao princípio da Ampla Defesa na prova testemunhal acontece no momento em que a Comissão abre espaço para os acusados indicarem suas testemunhas. Já o contraditório implica em possibilitar que os acusados atuem na produção de prova, se desejarem, de maneira efetiva, trazendo para essa produção os elementos que interessem para sua versão da história.

Assim, no caso da prova testemunhal, o contraditório se efetiva com a realização das perguntas que a defesa desejar fazer para a testemunha que está sendo ouvida. Para que se garanta essa faculdade para a defesa, é preciso avisar quem será ouvido e quando, com antecedência de, pelo menos, 3 dias úteis (art. 41 da Lei nº 9.874/1999).

Como início dos trabalhos, sugere-se que a comissão, geralmente na pessoa do presidente, solicite um documento de identificação e consigne no Termo de Oitiva a qualificação da testemunha e demais informações pertinentes.

A partir disso, informa-se a testemunha o assunto sobre o qual versa o processo, e porque foi convocada. Em seguida, é realizada a contradita da testemunha, ou seja, indaga-se a respeito de eventual impedimento ou suspeição com relação ao acusado ou seu procurador.

Tendo respondido negativamente a todas as indagações, poderá a Comissão perguntar se a defesa tem alguma causa para apontar. Não apontando nenhum motivo, usualmente registra-se "Aos costumes, disse nada".

Não ocorrendo nenhum motivo legal que indique alguma suspeita de parcialidade, a testemunha passa a ter o dever legal de falar a verdade. A comissão então a informará desse dever, mencionando que, no caso de faltar com a verdade, estará incorrendo no crime de falso testemunho, previsto no artigo 342 do Código Penal.

Em seguida, a Comissão passa a formular as perguntas a serem respondidas pela testemunha. Ato contínuo, é passada a palavra ao acusado ou a seu procurador, que poderá fazer questionamentos à testemunha, por intermédio do Presidente.

A pergunta poderá ser indeferida pelo Presidente caso seja impertinente ou ofensiva à testemunha (§ 1º do art. 156 da Lei n.º 8.112/1990).

Ao final, o Termo de Oitiva será assinado por todos os presentes ao ato.

3.7. Prova ilícita

O ordenamento jurídico abarca, mediante observância aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal, a confecção de todos os **meios de provas lícitos**, bem como os moralmente legítimos, em prol dos interesses a serem defendidos, garantindo, assim, a efetiva participação das partes no processo.

A prova tem um objetivo claramente definido em qualquer processo: a reconstituição dos fatos investigados. No entanto, a veracidade da pretensão, com a busca da construção da verdade, não contempla a introdução de provas cujos meios de produção não atentem ao limite imposto pela Constituição Federal - os direitos e as garantias fundamentais.

Ou seja, a não utilização das provas obtidas por meios ilícitos se aplica a todos os procedimentos judiciais e administrativos.

3.8. Prova emprestada

Prova emprestada é o documento, perícia, depoimento, interrogatório, diligência ou qualquer outro instrumento com força probatória, constante de processo administrativo ou judicial, que é trazido para o processo disciplinar por iniciativa da comissão ou do servidor acusado.

Caso a Administração Pública, representada pela comissão responsável pela condução de um processo disciplinar, tenha conhecimento da existência prévia de uma prova constante de outro processo em trâmite perante o Poder Público, o dispêndio de recursos para produzir novamente o material deve ser evitado, em nome da **eficiência e economicidade**.

Desde que regularmente produzida perante o Poder Público, tem se admitido a utilização da prova emprestada.

Sempre, após a juntada da prova emprestada aos autos do processo disciplinar, a comissão deverá intimar o acusado, facultando ao servidor que a conteste, inclusive com outras provas.

Sobre os argumentos apresentados pelo acusado a comissão deverá expressamente se manifestar, inclusive deferindo ou rejeitando motivadamente a complementação da prova (reinquirição da testemunha, complementação do laudo pericial com os quesitos apresentados pela defesa, etc.). Assim, a comissão deve analisar com cuidado o pedido do acusado de complementar a prova emprestada, buscando sempre que possível atender ao direito ao contraditório e à ampla defesa do servidor, mas sem esquecer que as requisições do servidor não são irrecusáveis, e este deve motivar adequadamente o pedido. Se a repetição da prova fosse considerada sempre obrigatória o instituto da prova emprestada restaria inviabilizado.

Entretanto, a força probatória da prova depende de ter sido ela produzida com a participação do acusado ou não. Fique atento, portanto, às seguintes diferenças:

- Se a prova foi produzida com a participação do acusado, em contraditório, no processo de onde ela se origina, a prova é transposta para o processo disciplinar com o mesmo valor de convencimento que lhe era atribuído no processo de origem. (STJ. *RMS 7.685/PR, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, julgado em 19/09/2002, DJ 04/08/2003, p. 421.*)
- Se a prova foi produzida num processo em que o acusado era interessado, e, portanto, legitimado a intervir, mas a prova não foi realizada sob o crivo do contraditório, esta prova é utilizada no processo disciplinar com um valor probatório inferior àquele que lhe é atribuído usualmente. (STJ *MS 9.850/DF, Rel. Ministro José Arnaldo da Fonseca, Terceira Seção, julgado em 27/04/2005, DJ 09/05/2005, p. 293.*)
- Se a prova foi produzida em processo no qual o acusado sequer era parte interessada, aqueles elementos podem ser emprestados ao processo disciplinar, mas também com valor de convencimento inferior à prova que foi produzida sob o crivo do contraditório. (STF. *Inq-QO-QO 2424/RJ - Relator: Min. Cezar Peluso Julgamento: 20/06/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno DJ 24-08-2007". STJ: MS 11.965/DF, Terceira Seção, julgado em 08.08.2007, DJ 18.10.2007; MS 10.292/DF, Terceira Seção, julgado em 22.08.2007, DJ 11.10.2007; HC 47.813/RJ, Quinta Turma, julgado em 09.08.2007, DJ 10.09.2007.*)

Ou seja, o que importa em relação às provas que não foram produzidas sob o crivo do contraditório, ou na qual o servidor acusado não teve a oportunidade de participar de sua produção, é que esta prova emprestada seja confirmada pelos demais elementos probatórios, isto é, que esta prova esteja em harmonia com as demais.

4. Interrogatório

O interrogatório é a fase da instrução que permite ao suposto autor da infração disciplinar esboçar a sua versão dos fatos, exercendo a autodefesa, ou, ainda, se lhe for conveniente, invocar o direito ao silêncio, sem nenhum prejuízo à culpabilidade. Por ser um ato personalíssimo, o interrogatório não pode ser realizado por interposta pessoa, de forma que nem a presença do procurador supre a ausência do acusado.

O presidente da comissão deverá cientificar o servidor acerca dos fatos a ele atribuídos, informando-lhe da garantia constitucional de ficar calado e da impossibilidade de haver prejuízo em razão do exercício de tal direito. Diante dessa garantia, é inexigível do acusado o compromisso com a verdade, bem como o silêncio de sua parte não pode ser interpretado em seu desfavor e muito menos ser considerado como confissão.

A comissão deve conduzir o interrogatório de forma que não haja pressões ou constrangimentos.

Em atenção ao princípio constitucional da ampla defesa, o acusado tem o direito de se manifestar após o conhecimento de todos os fatos a ele imputados, sendo, assim, o último a se manifestar antes de eventual indicição. Ou seja, o interrogatório é **o ato final** a ser realizado pela comissão antes de formar sua convicção acerca do indiciamento do servidor acusado ou da sugestão de arquivamento do processo.

Entretanto, é plenamente possível a realização de vários interrogatórios do acusado, inclusive em outros momentos da instrução, como, por exemplo, se já aconteceu o interrogatório e a Comissão decidiu ouvir outra testemunha, a Comissão deverá, para que não haja nulidade, realizar outro interrogatório.

Tendo a Comissão deliberado por realizar o interrogatório, deverá elaborar previamente as perguntas que desejará fazer.

Nos termos do art. 41 da Lei nº 9.784/99, o acusado deve ser intimado pela comissão no prazo **hábil de três dias úteis antes da realização do interrogatório**, lembrando que, caso o seu procurador seja um advogado, este também deverá ser intimado acerca do interrogatório.

O titular da unidade, a quem se encontra subordinado o acusado, deve ser comunicado da data e hora de realização do interrogatório, podendo ser remetido por via eletrônica.

No início dos trabalhos, o presidente da comissão realizará a identificação do acusado. Na sequência, a comissão cientificará o acusado do teor da acusação que pesa contra si, informando-o do direito de ficar calado, não tendo obrigação de responder as perguntas que lhe forem dirigidas.

A condução do interrogatório se dá pelo presidente da comissão, a quem compete se dirigir ao acusado, interrogando-o acerca dos fatos e circunstâncias objeto do processo, bem como sobre os fatos a ele imputados.

Terminada a realização das perguntas pelo presidente da comissão, será aberta a palavra aos dois membros. Em seguida, é passada a palavra aos demais acusados e procuradores presentes, que poderão formular perguntas. Por fim, a palavra é passada ao para que acrescente o que entender cabível acerca dos fatos apurados no processo.

Importante destacar que, antes da alteração trazida pelo novo CPC, a CGU já possuía o entendimento de que, na seara disciplinar, também deveria ser permitido, à defesa dos outros acusados, assistir ao ato do interrogatório e formular as perguntas que entender pertinentes ao servidor que está sendo interrogado. Busca-se, assim, garantir o exercício do direito do contraditório aos servidores acusados.

As perguntas e respostas serão consignadas no Termo de Interrogatório. O texto será revisado e impresso e uma única via, que será assinada pelo acusado e por todos os presentes.

Em caso de interrogatório feito por vídeo conferência, o acusado e os demais presentes assinarão o Termo de Comparecimento ao Interrogatório, sendo que a íntegra do interrogatório será disponibilizada em meio digital.

Entretanto, pode ocorrer o não comparecimento do acusado ao interrogatório. Nesse caso, após aguardar por, no mínimo, **trinta minutos**, a comissão registrará o incidente em termo de não comparecimento, devendo tentar uma nova data para realização do ato.

Caso o acusado opte por não exercer seu direito de defesa, ou deixe de comparecer novamente sem motivo, o processo disciplinar deverá prosseguir no seu curso normal, sem que haja o interrogatório, fato esse que não configura cerceamento de defesa, conforme entendimento da Advocacia-Geral da União e do Superior Tribunal de Justiça:

Parecer-AGU nº GQ-102, não vinculante:

(...)17. A Lei nº 8.112, de 1990, não condicionou a validade do apuratório à tomada do depoimento do acusado, nem a positividade das normas de regência autoriza a ilação de que este configura peça processual imprescindível à tipificação do ilícito. A falta do depoimento, no caso, deveu-se à conduta absenteísta do servidor quando intimado a prestar esclarecimentos (...).

(...) De todo o exposto, resulta que o impetrante não foi interrogado pela comissão processante, porque recusou-se, por vinte vezes, a comparecer ao local designado, a despeito de estar gozando de perfeita saúde, em determinadas ocasiões. Em conseqüência, não há falar em cerceamento de defesa, sendo certo, ainda, que a eventual nulidade do processo, por esse motivo, não poderia ser aproveitada pela parte que lhe deu causa. (MS 7066/DF – 2000/0063355-0, Relator Ministro: Hamilton Carvalho. Data de Julgamento: 27/11/2002, S3-Terceira Seção, Data de Publicação: 16/12/2002.)]

5. Indiciação

O Indiciamento constitui decisão da Comissão pela formalização acusação, segundo juízo ainda preliminar, a ser registrada nos autos, ao final da instrução, por ata de deliberação.

Assim, realizado o interrogatório dos acusados e verificada a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos, a Comissão se reunirá para discutir a culpabilidade dos acusados; convencida da ausência de materialidade, de autoria, ou mesmo de culpabilidade dos acusados, decidirá por não indiciar a ninguém, por via de ata de deliberação; nessa hipótese, a Comissão passa diretamente à confecção já do Relatório Final.

Do contrário, convencida da suficiência dos elementos probatórios para a configuração da materialidade e da autoria das irregularidades disciplinares, registrará, também por via de ata de deliberação, o planejamento da fase de defesa do PAD, com previsão do prazo necessário para a confecção do Termo de Indiciamento e da forma como isso se dará, inclusive quanto à maneira como pretende promover a citação dos acusados.

Mesmo se a convicção preliminar da Comissão indicar a aplicação de uma penalidade já prescrita, deverá haver indiciamento; isso porque a autoridade julgadora pode vir a discordar do relatório final, e concluir que a penalidade cabível seria outra, ainda não prescrita.

O indiciamento tem por requisitos:

- a) a Notificação Prévia do respectivo acusado, de maneira que lhe tenha sido oportunizado acompanhar o processo, exercitando sem limitações seus direitos ao contraditório e à ampla defesa; e
- b) ter sido intimado para o seu interrogatório, ocasião em que lhe é permitido falar diretamente nos autos.

5.1. Princípio *in dubio pro societate*

Na fase de indiciamento do acusado se aplica o princípio do *in dubio pro societate*, segundo o qual, havendo indícios ou provas consistentes da ocorrência de infração disciplinar e da autoria do servidor acusado, após a instrução probatória, ainda que exista uma dúvida que não pôde ser sanada, pela impossibilidade de coleta de outras provas além das que já constam do processo, a comissão deve concluir pelo indiciamento, e não pela absolvição sumária do acusado. Isso é possível justamente porque o indiciamento formaliza juízo ainda preliminar da Comissão.

Por isso, a posterior defesa escrita é cautela exigida mesmo pelo interesse público, caracterizada justamente na necessidade de esclarecimento de eventuais incertezas a respeito da conduta praticada, com reserva da possibilidade de alteração do entendimento da Comissão quando da elaboração de seu Relatório Final.

Tudo isso para o melhor, mais seguro e mais amplo subsídio à decisão da autoridade julgadora, que, ainda assim, poderá discordar das propostas veiculadas, para determinar a reabertura do processo, para nova instrução, ou mesmo julgá-lo de maneira diferente

do disposto no Relatório Final, segundo o seu entendimento, havendo dissonância entre o documento da Comissão e as provas constituídas nos autos.

5.2. Efeitos do não indiciamento

A indicição é ato essencial à defesa, uma vez que delimita a acusação.

Assim, não poderá o servidor ser apenado por fatos que não constem do Termo de Indicição, por não se ter formado o contraditório e a ampla defesa sobre eles. Caso a autoridade julgadora entenda necessário apreciar elementos fáticos que escaparam à indicição, e que serão considerados na formação de convicção para o julgamento, a autoridade responsável deverá determinar o refazimento dos trabalhos, com nova indicição e reabertura de prazo para defesa.

O mesmo ocorrerá caso a autoridade julgadora discorde da conclusão da comissão pelo não indiciamento do acusado.

5.3. Termo de indiciamento

O Termo de Indiciamento deve apontar os fatos ilícitos imputados ao indiciado, bem assim as provas que sustentam a acusação, seguidas do respectivo enquadramento, de modo a refletir no maior detalhamento possível a convicção preliminar da Comissão.

Elemento do Termo de Indiciamento não expressamente previsto pelo art. 161, da Lei nº 8.112/90, o enquadramento da conduta do indiciado em uma das figuras típicas dos arts. 116, 117 e 132, da Lei nº 8.112/90 é fundamental à caracterização da acusação, apta a admitir uma mais ampla e irrestrita aplicação dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

6. Citação

Citação é espécie de comunicação processual dedicada a dar conhecimento ao acusado acerca da convicção preliminar da Comissão no sentido do cometimento, por ele, da infração aventada pela acusação, na forma do Termo de Indiciamento que a acompanha.

Tem por propósito oportunizar ao indiciado a apresentação da defesa escrita, no prazo ordinário de 10 dias. Assim, deverá conter informação expressa acerca do local e prazo assinado para a providência, bem assim o direito que tem o indiciado de consultar o processo na repartição.

6.1. Formas de citar o indiciado

Quando o acusado se recusar a receber a citação, poderá ser o incidente registrado por termo próprio, assinado por duas testemunhas, preferencialmente servidores públicos, estranhos à Comissão, hipótese na qual o prazo para a defesa será contado da data declarada no termo.

Quando o acusado se encontrar em lugar incerto ou não sabido, após o exaurimento das diligências da Comissão no sentido da sua citação pessoal, todas certificadas nos autos, a citação deverá se dar por edital, publicado no D.O.U. e em jornal de grande circulação na localidade de seu último domicílio conhecido.

Por último, de se destacar a possibilidade de que o acusado, apesar de estar em local certo e conhecido, se ocultar para não receber a citação; as tentativas frustradas da comissão devem ser registradas nos autos em termos de ocorrência, com elementos que possibilitem comprovar as tentativas de citação; depois disso, pode haver recurso, por analogia, à citação por hora certa, nos termos do Enunciado nº 11 da CGU.

CITAÇÃO POR HORA CERTA NO PROCEDIMENTO DISCIPLINAR.

No âmbito do Processo Disciplinar, a citação poderá ser realizada por hora certa, nos termos da legislação processual civil, quando o indiciado encontrar-se em local certo e sabido, e houver suspeita de que se oculta para se esquivar do recebimento do respectivo mandato.

É inadmissível o recurso a AR ou assemelhados, para a confirmação de recebimento do indiciado.

A citação somente poderá ser entregue ao procurador do acusado, em lugar dele próprio, na hipótese de ter sido o poder de recebê-la expressamente concedido no instrumento de constituição formalizado nos autos.

7. Penalidades disciplinares

As penalidades disciplinares apresentam duas funções:

- repressiva: Punir o agente público que pratica certa irregularidade; e
- preventiva: Servir de exemplo para que outros agentes públicos não pratiquem atos ilícitos ou irregulares.

Nesse sentido a Comissão Disciplinar e a Autoridade Julgadora devem identificar a conduta, em tese, praticada pelo servidor e a respectiva vontade de cometer tal irregularidade, e, ainda, se a conduta praticada é contrária à legislação vigente.

Isso se faz necessário, porque no enquadramento a Comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar transgredido pelo servidor público federal, com objetivo de confirmar a existência de ilícito e viabilizar a posterior aplicação de penalidade pela Administração Pública.

Lembrete para aparecer na tela ao lado do Professor.

É fundamental para o correto enquadramento não apenas a confirmação de autoria e conduta, mas também a vontade do agente.

Infrações culposas: pressupõem negligência, imprudência ou imperícia do agente.

Infrações dolosas: caracterizam-se pela intenção do agente e consciência do resultado ou conhecimento e aceitação dos riscos.

Por fim, caso se comprove ao final do procedimento de responsabilização o enquadramento dos fatos em pelo menos um dos tipos de infrações administrativas legalmente previstas, será aplicada ao servidor a penalidade descrita em lei.

7.1. Espécies e cabimento

As infrações administrativas são apresentadas nos artigos 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/90, e têm diferentes níveis de gravidade, implicando, a depender do enquadramento realizado, uma sanção disciplinar previamente definida.

A Lei nº 8.112/90 vincula, em regra, uma única penalidade para cada ilícito praticado.

- Advertência
- Suspensão
- Demissão
- Cassação de Aposentadoria ou Disponibilidade
- Destituição de cargo em comissão ou Destituição de função comissionada (artigo 127 da Lei n. 8.112/90).

O art. 130, § 2º, da Lei nº 8.112/90 prevê a possibilidade de, conforme juízo de conveniência e oportunidade da autoridade competente, a qual deve considerar apenas o interesse público, converter a penalidade de suspensão em multa, na base de 50% por dia de remuneração ou de subsídio, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

De acordo com o princípio da legalidade, não se admite imposição de outras penalidades disciplinares, nos termos do art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal.

7.2. Enquadramentos

O enquadramento ou capitulação legal funciona como um dos principais pilares à disposição da Comissão Processante quando da indicação do preceito legal infringido pelo acusado. Esse enquadramento deve ser direto e conciso, pois assim haverá um melhor entendimento por parte da defesa.

CAPITULAÇÃO LEGAL		
Advertência Suspensão	ou	Suspensão ou Destituição
Art. 116 Art. 117 I – VIII e XIX		Art. 117 XVII e XVIII
		Demissão, Cassação Destituição
		Art. 132 Art. 117 IX – XVI

7.3. Obrigatoriedade da pena expulsiva

A autoridade competente DEVE, diante de irregularidade comprovada, aplicar obrigatoriamente a penalidade cabível, não podendo se eximir do seu poder-dever. Em regra, essa pena é vinculada, não comportando abrandamento, consoante já se manifestou a Advocacia – Geral da União em pareceres vinculantes:

Parecer vinculante AGU nº. GQ-177 – demissão obrigatória:

“Verificadas a autoria e a infração disciplinar a que a lei comina penalidade de demissão, falece competência à autoridade instauradora do processo para emitir julgamento e atenuar a penalidade, sob pena de nulidade de tal ato”.

Parecer vinculante AGU nº GQ-183

7. Apurada a falta a que a Lei nº 8.112, de 1990, arts. 129, 130, 132, 134 e 135, comina a aplicação de penalidade, esta medida passa a constituir dever indeclinável, em decorrência do caráter de norma imperativa de que se revestem esses dispositivos. Impõe-se a apenação sem qualquer margem de discricionariedade de que possa valer-se a autoridade administrativa para omitir-se nesse mister. (...)

8. Esse poder é obrigatoriamente desempenhado pela autoridade julgadora do processo disciplinar (...).

7.4. Competência para aplicação de penalidade expulsiva

O Decreto nº 3.035/99 delegou competência aos Ministros de Estado e ao Advogado-Geral da União para julgar processos administrativos disciplinares e aplicar penalidades, nas hipóteses de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores.

7.5. Dosimetria das penalidades

Em contrapartida à obrigatoriedade da aplicação da penalidade expulsiva, a Comissão e a Autoridade Julgadora devem observar a natureza e a gravidade da infração cometida, nos termos do disposto no art. 128 da Lei n.º 8.112/1990.

7.6. Cancelamento de penalidade

Caso o servidor não cometa nova irregularidade no período, o registro de aplicação da penalidade de advertência e suspensão será cancelado após o decurso de três e cinco anos, respectivamente, conforme preceitua o art. 131 da Lei nº 8.112/90.

8. Defesa escrita

A defesa escrita é uma peça processual, a ser apresentada por escrito, cuja existência no PAD é obrigatória, sob pena de nulidade.

Poderá o próprio servidor indiciado apresentar a sua Defesa Escrita, ou fazê-lo por meio de um advogado ou procurador devidamente constituído nos autos do processo.

De acordo com a Súmula Vinculante nº 05 do STF, não há exigência de que esse Procurador seja advogado. Há, contudo, proibição da defesa por outro servidor público, conforme o inciso XI do art. 117 da Lei nº 8.112/90.

8.1. Prazos

A contagem do prazo para a apresentação da defesa escrita inicia-se a partir da data da citação do indiciado. De acordo com o artigo 238 da Lei nº 8.112/90, contaremos o prazo em dias corridos, excluindo o dia do começo e incluindo o último dia do prazo. O prazo é prorrogado para o primeiro dia útil seguinte, se vencer em dia em que não haja expediente. Idêntico regramento é encontrado no art. 66 da Lei nº 9.784/99.

O prazo para a apresentação de defesa escrita depende do número de indiciados ou da forma como ocorreu a citação, conforme hipóteses a seguir:

- a) quando houver apenas um indiciado, ocasião em que o prazo será de 10 dias;
- b) quando houver mais de um indiciado, ocasião em que o prazo será comum a todos, de 20 dias;
- c) quando o acusado se encontrar em lugar incerto ou não sabido, após o exaurimento das diligências da Comissão no sentido da sua citação pessoal, todas certificadas nos autos, e a citação se der por edital, publicado no D.O.U. e em jornal de grande circulação na localidade de seu último domicílio conhecido, ocasião em que serão contados 15 dias

Havendo necessidade de diligências reputadas indispensáveis, a Comissão poderá deliberar por prorrogar o prazo pelo dobro.

Como já visto, de acordo com o artigo 156 da Lei nº 8.112/90, para o exercício de sua defesa, o servidor pode arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos para prova pericial, durante toda a primeira fase da instrução processual. Contudo, merece atenção especial quando esse pedido acontecer após a Citação para apresentação da Defesa Escrita.

Nesse caso a Comissão deve ficar atenta e analisar detidamente o pedido para realização de novos atos probatórios. Se verificar que é uma solicitação usada apenas para prolongar o processo, e sem nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos, poderá indeferir o pedido.

No caso de solicitação de prova pericial a Comissão também deverá verificar se o fato pode ser comprovado de outra forma, sem depender de conhecimento especial de um perito. Sendo assim, este tipo de prova também pode ser indeferido pela Comissão.

Mas se a solicitação for bem embasada e contribuir verdadeiramente para o esclarecimento dos fatos, a Comissão pode deferir o pedido, tendo ainda autonomia para conceder prorrogação de prazo para que a prova seja produzida, em atenção ao princípio da ampla defesa.

8.2. Revelia e defensor dativo

Mesmo regularmente citado, caso o indiciado deixe transcorrer todo o prazo para apresentação da Defesa Escrita, sem apresentá-la, a Comissão irá declarar a sua revelia, por termo nos autos.

Nesse caso, a Comissão Processante considerará o indiciado revel e deverá solicitar à autoridade instauradora a nomeação de Defensor Dativo.

De acordo com a Lei nº 8.112/90 apenas na situação de revelia teria lugar a nomeação do Defensor Dativo. Além desta, porém, tendo em vista o alcance do princípio da ampla defesa, é cabível a nomeação de Defensor Dativo quando a defesa não for apresentada por advogado e for considerada inepta pela Comissão Processante.

Para a nomeação de Defensor Dativo, a Autoridade Instauradora deve observar os requisitos instituídos no §2º do artigo 164 da Lei nº 8.112/90.

O defensor dativo assume o processo no estado em que se encontra, não sendo possível solicitar produção de provas; não obstante, poderá apontar eventuais nulidades que, conforme deliberação da comissão, poderão ensejar reabertura da instrução. A defesa será apresentada no mesmo prazo original, que depende do número de indiciados.

Havendo mais de um indiciado, e caso as suas defesas não sejam conflitantes, poderá ser nomeado o mesmo Defensor Dativo para mais de um indiciado.

9. Relatório Final

O Relatório Final da Comissão tem três funções principais:

- Função Informativa: deverá conter todos os dados e elementos suficientes para que a autoridade julgadora compreenda todo o desenrolar dos fatos sob investigação;

- Função Conclusiva: deverá conter posicionamento conclusivo quanto à ocorrência ou não da irregularidade e quanto à inocência ou não dos envolvidos, sugerindo a penalidade a ser aplicada, caso conclua pela responsabilidade dos agentes; e
- Função Opinativa: poderá trazer sugestões de melhorias nos procedimentos internos do órgão, com objetivo de evitar futuras irregularidades da mesma natureza.

A Instrução Normativa nº 14, de 14/11/2018, em seu art. 35, além de reafirmar a necessidade de o relatório final ser conclusivo quanto à responsabilidade e respectiva penalidade, aponta os seguintes elementos como indispensáveis à peça:

I - identificação da comissão;

II - fatos apurados pela comissão;

III - fundamentos da indicição;

IV - apreciação de todas as questões fáticas e jurídicas suscitadas na defesa;

V - menção às provas em que a comissão se baseou para formar a sua convicção;

VI - conclusão pela inocência ou responsabilidade do servidor, com as razões que a fundamentam;

VII - indicação do dispositivo legal ou regulamentar transgredido, quando for o caso;

VIII - eventuais circunstâncias agravantes e atenuantes da pena; e

IX - proposta de aplicação de penalidade, quando for o caso.

§ 1º A comissão de PAD deverá informar sobre a existência de indícios de infração penal, dano ao erário, improbidade administrativa, ato lesivo tipificado na Lei nº 12.846, de 2013, bem como outras infrações administrativas, com a recomendação dos encaminhamentos cabíveis.

§ 2º A proposta de penalidade feita pela comissão de PAD fixará a competência para o julgamento do processo.

§ 3º A proposta de aplicação de penalidade de suspensão deverá, motivadamente, incluir a sugestão de quantidade de dias.

9.1. Conteúdo

O conteúdo produzido no Relatório Final pela Comissão Processante deve explicitar, de forma inequívoca, que durante toda instrução processual houve observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, deixando clara a regularidade de todo o processo e a inexistência de nulidades capazes de macular o procedimento disciplinar.

Para isso, deve a Comissão Processante utilizar uma linguagem clara e objetiva, sem esquecer os pormenores importantes para total compreensão de todos os atos e fatos abordados na condução do processo.

9.2. Motivação

A Comissão deve motivar todos os atos processuais, especialmente com a utilização das provas trazidas aos autos, deixando de lado impressões pessoais e eventuais sentimentos em relação aos acusados. Nessa linha de motivação, vale ressaltar que TODOS os argumentos trazidos pela defesa devem ser abordados ponto a ponto, com motivação e indicação de provas que fundamentem a posição final defendida pela Comissão, seja pelo acatamento dos argumentos apresentados ou pela sua não aceitação.

9.3. Conclusividade

O Relatório da Comissão deve ser capaz de externar a convicção da culpabilidade do servidor em relação aos elementos:

- a) objetivo: a conduta praticada pelo servidor está enquadrada como reprovável pela legislação; e
- b) subjetivo: ânimo do agente que praticou a conduta considerada reprovável.

Assim, ao final do relatório à Comissão deve concluir pela responsabilidade administrativa do servidor (CULPADO ou INOCENTE), indicando o dispositivo legal transgredido e a sugestão de penalidade ou, comprovada a inocência do acusado, deve a Comissão propor o arquivamento do procedimento disciplinar.

O trio processante deve sempre buscar a uniformidade e coesão em seus posicionamentos, contudo, caso haja dissidência, o membro pode votar em separado, consignando seu posicionamento em relatório apartado.

9.4. Prescrição

Também a prescrição deve ser objeto de análise da Comissão no Relatório Final.

A prescrição é um instituto processual que, em homenagem à segurança jurídica, tem por objetivo a delimitação de um tempo para que a Administração Pública exerça a pretensão punitiva na seara disciplinar, ou seja, é o prazo que o poder público tem para aplicar penas correccionais a servidores públicos que, após o devido processo legal, foram considerados responsáveis pelo cometimento de infrações funcionais.

9.4.1. Contagem

A prescrição no campo administrativo-disciplinar começa a ser contada a partir da **ciência** do fato/irregularidade pela **autoridade administrativa** com competência para instaurar o respectivo processo disciplinar ou com poderes para fazer os devidos encaminhamentos à autoridade que a possua (art. 142, § 1º, da Lei nº 8.112/90).

Em se tratando de notícia de irregularidades funcionais por meio da imprensa, referida contagem se dá a partir da data de publicação/divulgação da matéria em veículos jornalísticos de amplitude nacional ou regional, uma vez que a ciência por parte das autoridades administrativas, no caso, torna-se presumível.

9.4.2. Prazos

Segundo o art. 142 da Lei nº 8.112/90, existem prazos prescricionais diferenciados para cada tipo de pena disciplinar:

- a) 5 anos para aplicação da pena de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;
- b) 2 anos para aplicação da pena de suspensão (de 1 a 90 dias); e
- c) 180 dias para aplicação da pena de advertência.

9.4.3. Interrupção

No campo administrativo-disciplinar, a interrupção tem o poder de “zerar” o prazo prescricional transcorrido desde a ciência do fato pela autoridade administrativa e impedir o seu novo transcurso por um determinado período.

Da leitura do disposto no § 3º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 pode-se concluir que a interrupção do prazo prescricional ocorre, por uma única vez, com a instauração da Sindicância Acusatória ou do Processo Administrativo Disciplinar (ordinário ou sumário). Tal entendimento se encontra ainda mais claro no Enunciado CCC nº 1, que afirma: “o processo administrativo disciplinar e a sindicância acusatória, ambos previstos pela lei nº 8.112/90, são os únicos procedimentos aptos a interromper o prazo prescricional”.

9.4.4. Retomada do prazo

Ainda que uma primeira leitura do § 3º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 possa sugerir que a interrupção do prazo prescricional duraria até a proferição do julgamento, quando se considera o comando constitucional da “razoável duração do processo” (art. 5º, LXXVIII) e o atual entendimento da doutrina e jurisprudência sobre o assunto, tem-se que tal prazo volta a transcorrer, de seu início, a partir do **término do prazo legal** para a conclusão do respectivo processo disciplinar.

Ou seja, para a Sindicância Punitiva, interrompido o prazo prescricional pela instauração da Sindicância Punitiva, tal prazo volta a transcorrer, de seu início, a partir do **81º dia** após a referida instauração, já que o prazo legal total para a conclusão dessa sindicância é de 80 dias (30 dias iniciais + 30 dias de prorrogação + 20 dias para julgamento).

Para o Processo Administrativo Disciplinar de rito ordinário, interrompido o prazo prescricional pela instauração do Processo Administrativo Disciplinar, tal prazo volta a transcorrer, de seu início, a partir do **141º dia** após a referida instauração, já que o prazo legal total para a conclusão desse PAD é de 140 dias (60 dias iniciais + 60 dias de prorrogação + 20 dias para julgamento).

Para o Processo Administrativo Disciplinar de rito sumário, interrompido o prazo prescricional pela instauração do Processo Administrativo Disciplinar, tal prazo volta a transcorrer, de seu início, a partir do **51º dia** após a referida instauração, já que o prazo legal total para a conclusão desse PAD é de 50 dias (30 dias iniciais + 15 dias de prorrogação + 5 dias para julgamento).

9.4.5. Prescrição penal e aplicação no processo disciplinar

Mantidas todas as demais regras relativas à prescrição (contagem, interrupção e retomada), o § 2º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 estabeleceu que os **prazos** de prescrição das infrações disciplinares capituladas também como crimes devem ser aqueles previstos na lei penal.

Assim, existindo apuração dos fatos na esfera criminal, os prazos para a Administração Pública aplicar eventuais penas disciplinares às infrações funcionais também

consideradas como crimes serão aqueles obtidos a partir da combinação das penas em abstrato de cada crime com as regras dos arts. 109 e 110 do Código Penal, ou seja:

a) antes do trânsito em julgado da sentença final, utiliza-se a quantidade de anos da pena **abstrata máxima** para o respectivo crime e, a depender de em qual inciso do art. 109 se encaixe tal pena abstrata, ter-se-á o correspondente prazo prescricional; e

b) após o trânsito em julgado da sentença final, utiliza-se a quantidade de anos da pena efetivamente **aplicada** para o respectivo crime e, a depender de em qual inciso do art. 109 se encaixe tal pena concreta, ter-se-á o correspondente prazo prescricional.

9.5. Remessa do Relatório Final

Concluído o Relatório Final, a Comissão o encaminhará sempre à autoridade instauradora, informando quem tem a competência para decidir, mesmo que ela não seja a competente para julgar.

Após, a autoridade instauradora encaminhará àquela imediatamente superior até chegar a quem a lei atribui o dever de efetuar o julgamento do processo.

IV - Julgamento

1. Julgamento

Recepcionado o processo, a autoridade instauradora proferirá sua decisão ou, sendo o caso, encaminhará o feito à autoridade julgadora competente para tanto. A decisão em tela deve ser tomada em até 20 dias do recebimento dos autos (art. 167 da Lei nº 8.112/90).

Caso o apuratório não seja julgado no referido prazo, não há que se falar em nulidade, conforme consolidado posicionamento jurisprudencial.

No Processo Administrativo Disciplinar sob o rito ordinário, há previsão expressa de que o julgamento deve acatar a proposta do relatório da comissão, salvo se contrária às provas dos autos (art. 168 da Lei nº 8.112/90).

V - Rito Sumário

1. Características gerais

O rito sumário do PAD se destina à apuração das transgressões disciplinares de acúmulo ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, de abandono de cargo e de inassiduidade habitual, de comprovação supostamente mais fácil, em razão da materialidade pré-constituída.

Caracteriza-se por uma instrução mais simples e menos complexa, visando a maior celeridade do feito, em atendimento ao reclame por uma maior economia processual e a razoável duração do processo, para garantir a eficácia da decisão.

A Comissão incumbida de seu desenvolvimento será constituída apenas por dois servidores estáveis, circunstância admitida apenas em razão mesmo dessa maior simplicidade de que se faz caracterizar a instrução. Da mesma forma quanto ao prazo assinado originalmente pela autoridade instauradora para o final dos trabalhos, de apenas trinta dias, prorrogáveis por mais quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem.

A Portaria instauradora registra o nome do indiciado e a infração apurada. Inexiste a Notificação Prévia, devendo a Comissão no prazo de três dias realizar o Termo de Indiciamento.

No entanto, o rito sumário constitui-se de mera opção da autoridade instauradora, que pode instaurar o procedimento no seu rito ordinário, mesmo à vista de qualquer daquelas três infrações, sem qualquer prejuízo ao acusado, que nesse caso contaria até com mais garantias à sua defesa.

Na hipótese de vir a Comissão a constatar a ocorrência de qualquer infração diferente daquelas três admitidas, a exigir um aprofundamento das investigações incompatível com o rito sumário e com suas limitações, deverá comunicar o fato à autoridade instauradora para que, aquiescendo à tese, venha a converter o processo do rito sumário para o rito ordinário, em homenagem aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

2. Acumulação ilegal de cargos

A acumulação remunerada de cargos, empregos ou funções públicas é em geral vedada, abrangendo autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público – União, Distrito Federal, Estados, Territórios e Municípios. A exceção fica por conta dos casos específicos enumerados no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, quando houver compatibilidade de horários: dois cargos de professor; um de professor com outro técnico ou científico; dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde; um

de juiz com outro de professor; ou um de membro do Ministério Público com outro de professor.

Também é vedada a acumulação de vencimento de cargo ou emprego público com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram tais remunerações forem acumuláveis na atividade, ou quando se tratar de cargos eletivos ou de cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Importa registrar que, em caráter excepcional, a acumulação de cargos ou empregos públicos que resulte em carga horária superior a 60 horas semanais é admitida, quando devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades públicos envolvidos, por meio de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários, a ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

O cargo técnico é aquele para cujo exercício são exigidos conhecimentos técnicos específicos e habilitação legal, não necessariamente de nível superior; científico, aquele cujas atribuições se desempenham na área de pesquisa; a acumulação de qualquer deles com outro, de professor, deverá caracterizar-se, além da compatibilidade de horários, também por aquele limite de sessenta horas semanais.

Os cargos e empregos privativos de profissionais da saúde abrangem os de médico, médico-veterinário, psicólogo, dentista, enfermeiro, farmacêutico e outros de nível médio, a exemplo do de técnico em enfermagem.

O cargo em comissão é acumulável com um cargo efetivo, desde que haja compatibilidade de horário e de local de trabalho; mas se o servidor já acumula lícitamente dois cargos efetivos, se for investido em cargo em comissão, deverá optar por um deles, ficando afastado do outro. Se não houver compatibilidade de horário e de local com nenhum deles, deverá se afastar de ambos os cargos efetivos. Ademais, os cargos em comissão não são acumuláveis entre si, salvo nos casos de interinidade.

Passando ao procedimento, antes de instaurar o PAD, a autoridade instauradora deverá notificar o servidor envolvido, por via de sua chefia imediata, para que escolha, no prazo improrrogável de dez dias, um dos cargos ocupados para permanecer vinculado. Fazendo sua escolha, será exonerado do outro cargo.

Caso o envolvido não faça a sua opção, a autoridade instaurará o PAD, segundo o rito sumário, mediante publicação da respectiva Portaria. A Portaria indicará a autoria da irregularidade, com nome e matrícula do envolvido, e a respectiva materialidade, com os cargos, empregos ou funções públicas em situação de acumulação ilegal, dos órgãos ou entidades de vinculação, das datas de ingresso, do horário de trabalho e do correspondente regime jurídico.

Até o último dia do prazo para a apresentação da defesa, feita a opção pelo envolvido, configura-se a sua boa-fé. No entanto, apresentada a defesa, sem essa opção, a Comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, opinará sobre a licitude da

acumulação em exame, indicará o respectivo dispositivo legal e remeterá o processo à autoridade instauradora, para julgamento.

Caracterizada a acumulação ilegal e provada a má-fé, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados. No entanto, só se fala na devolução de importâncias pagas ao servidor por horas não trabalhadas, não cabendo na hipótese de serviços efetivamente prestados, em qualquer dos cargos, ou mesmo em ambos, o que configuraria enriquecimento ilícito da Administração.

3. Abandono de cargo

O abandono de cargo configura-se mediante ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.

Quanto à intencionalidade da conduta, caracterizada no denominado *animus abandonandi*, deverá ser provada pela Comissão, na forma da configuração da vontade consciente do servidor de ausentar-se do serviço, em sua modalidade de dolo direto, ou da previsão e assunção do risco de que o seu comportamento possa levar a tal ausência, quando na modalidade indireta ou eventual do dolo. Não é requerida a demonstração de que o servidor tencionava abandonar em definitivo o seu cargo, bastando que desejasse, ou mesmo aceitasse, ausentar-se do serviço pelo prazo mínimo de trinta dias consecutivos.

Sobre os dois demais requisitos, o prazo mínimo de trinta e um dias de falta e a sua continuidade, caracterizam-se mediante contagem ininterrupta desse número de dias em que o servidor deixou de comparecer ao trabalho, incluídos os dias de finais de semana, feriados e dias de ponto facultativo.

Interessa à Comissão conhecer que a contagem do prazo prescricional apenas tem iniciada a sua contagem a partir do dia em que cessar o abandono. muito embora seja possível ao servidor a quem se imputa o indício de abandono de cargo voltar ao seu trabalho, antes ou mesmo já durante as apurações, em razão da aplicação do princípio da presunção de inocência, é certo que esse retorno não tem o condão de desconstituir a irregularidade eventualmente praticada nem de desobrigar a autoridade instauradora de determinar a sua apuração.

A portaria de instauração indicará a autoria da irregularidade e a respectiva materialidade, com a indicação precisa do período de ausência intencional do servidor ao serviço superior a trinta dias.

Caracterizado o abandono de cargo, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

4. Inassiduidade habitual

A inassiduidade habitual configura-se mediante falta do servidor ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias interpolados, durante o período de doze meses. Aqui se trata de dias úteis, portanto, sem inclusão de finais de semana, feriados e dias de ponto facultativo intercalados entre os dias de ausência. E os doze meses em que esses sessenta dias devem ser contados não precisam coincidir com o ano civil.

É preciso perceber que, diferentemente da intencionalidade necessária à configuração do abandono de cargo, na inassiduidade habitual não se requer a comprovação de um elemento essencialmente subjetivo ao agente.

A irregularidade aqui descrita abrange o descumprimento da obrigação funcional de assiduidade, para o qual seria cabível a penalidade de advertência, ou suspensão, a depender do caso. De outro lado, se a instrução não conduzir à comprovação da inassiduidade habitual, terá de haver, nesse caso, a conversão do PAD para o seu rito ordinário, para que então se faça o processamento da segunda irregularidade, pautada por comportamento reiterado.

A portaria instauradora deverá indicar a autoria da irregularidade e a respectiva materialidade, com a indicação precisa dos dias de falta do servidor ao serviço, sem causa justificada, por período igual ou superior a sessenta dias interpolados, durante período de doze meses.

Caracterizada a inassiduidade habitual deverá ser aplicada a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

VI - Outros Instrumentos de Apuração

1. TAC

A instauração da seara administrativa punitiva não deve ser banalizada no âmbito da Administração Pública, requerendo, conforme estudado no tópico sobre juízo de admissibilidade, escorreito exame de prudência e moderação. No âmbito dos procedimentos administrativos, a instância disciplinar deve ser idealizada, em analogia aos institutos da Ciência Criminal, como a *ultima ratio* do Direito Administrativo. Ou seja, apenas quando outros instrumentos não forem mais suficientes à recondução da normalidade administrativa é que deve a instância correcional ser acionada, afinal, o direito punitivo da Administração sempre deve ser visto como área de aplicação residual, excepcional e sem excessos.

Sabe-se que a instauração dos instrumentos punitivos traz consigo onerosos custos a serem suportados pela Administração e seus agentes. Tais custos descortinam reflexos tanto materiais, como, por exemplo, gastos financeiros, resultados negativos na produtividade da atividade-fim do órgão ou entidade, entre outros, quanto imateriais, como o desconforto causado no âmbito da repartição, repercussões na imagem e segurança jurídica da instituição, etc. Reforça-se, portanto, que a custosa e reservada sede disciplinar somente deve ser inaugurada quando os demais instrumentos gerenciais não punitivos não surtirem o efeito restabeecedor da ordem interna ou inibidor da desordem administrativa.

O Termo de Ajustamento de Conduta – TAC é um instrumento alternativo à instauração de procedimentos disciplinares e tem por base os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, do art. 14 do Decreto-Lei nº 200/67, bem como do art. 2º da Lei nº 9.784/99. Foi instituído pela CGU, na qualidade de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo federal, mediante a Instrução Normativa nº 02, de 30 de maio de 2017, alterado pela Instrução Normativa n.º 08, de 16 de maio de 2019, para utilização no âmbito de todo o Poder Executivo federal.

O TAC representa um importante passo no aprimoramento da gestão disciplinar no âmbito da Administração Pública federal, pois acarreta um ganho significativo de eficiência, permite a racionalização de esforços na apuração de faltas cuja baixa ofensividade aponte para a desnecessidade de deflagração de procedimentos punitivos burocráticos, cujos custos de implementação são manifestamente desproporcionais em relação ao benefício esperado.

A proposta de celebração do TAC poderá ser feita de ofício ou a pedido do interessado. Em procedimentos disciplinares em curso, o interessado poderá apresentar pedido de TAC à autoridade instauradora, até cinco dias após o recebimento da notificação de sua condição de acusado.

A celebração do TAC será realizada pela autoridade competente para a instauração do respectivo procedimento disciplinar. Já a homologação do acordo deverá ser feita pela autoridade competente para a aplicação da penalidade de advertência.

O TAC deverá conter: a qualificação do agente público envolvido; os fundamentos de fato e de direito para sua celebração; a descrição das obrigações assumidas; o prazo e o modo para seu o cumprimento; e a forma de fiscalização destas obrigações.

Após a celebração do TAC, a chefia imediata do agente público deverá ser comunicada, para acompanhamento do seu efetivo cumprimento.

O TAC será registrado nos assentamentos funcionais do agente público e terá o registro cancelado dois anos após o término de sua vigência. Declarado o cumprimento das condições do TAC pela chefia imediata do agente público, não será instaurado procedimento disciplinar para apurar os fatos objeto do TAC.

No caso de descumprimento das obrigações, a chefia comunicará a unidade de correição para a instauração ou continuidade do procedimento disciplinar, sem prejuízo da apuração relativa à inobservância das obrigações previstas no ajustamento de conduta.

O TAC não poderá ser celebrado quando houver prejuízo ao erário superior a R\$ 17.600,00; a situação importar penalidade mais grave que advertência; houver indícios de crime de ação penal pública ou de improbidade administrativa; couber o Termo Circunstanciado Administrativo; presentes outras restrições regulamentadas por órgãos e entidades; existir registro válido de penalidade disciplinar anterior ou o interessado houver se beneficiado de TAC nos últimos dois anos.

Destaque-se que o art. 10 da IN nº 02/201759, determina que após a celebração do TAC, o mesmo deverá ser registrado no CGU-PAD no prazo de 30 (trinta) dias, competindo, ainda, aos órgãos e entidades manter registro atualizado sobre o cumprimento das condições estabelecidas no TAC.

Finalmente, é importante assentar que a celebração do TAC se sujeita ao prazo prescricional da penalidade de advertência.

2. TCA

A CGU, na qualidade de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, em conformidade com suas competências constitucionais, legais e regimentais, instituiu, por meio da Instrução Normativa CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009, o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).

O Termo Circunstanciado Administrativo permite a apuração simplificada de casos de extravio ou dano a bem público que impliquem em prejuízo de pequeno valor e decorram de conduta culposa do responsável, ou seja, não envolvem dolo ou intenção do agente. A celebração do TCA evita assim a instauração de processo disciplinar e permite à corregedoria direcionar seus esforços para a apuração de casos de maior gravidade.

Mas atenção, o TCA não deve ser utilizado no caso de perda ou extravio de bens com valor imaterial significativo, como armas ou informações sigilosas.

O TCA é autuado no setor responsável pela gerência do bem extraviado ou danificado, constando a descrição do fato e a identificação do servidor envolvido. O servidor se manifesta no processo, é elaborado um parecer conclusivo, e o titular da unidade tem a decisão final.

Se a autoridade concluir que o dano ao bem decorreu de seu uso regular ou de fatores que não dependeram da ação do servidor, a apuração será encerrada e o processo será encaminhado para os procedimentos de baixa do bem.

Se a autoridade concluir que o prejuízo decorreu de conduta culposa do servidor, e o responsável concordar com o ressarcimento ao erário, a solução se encerra no próprio TCA. Neste caso, a conclusão do TCA está condicionada ao ressarcimento, que pode se dar por meio de pagamento, da entrega de bem igual ou superior ao danificado, ou pela prestação de serviço para o conserto do bem danificado.

Caso contrário, não havendo anuência do servidor quanto ao ressarcimento, o processo é encaminhado para a unidade de correição, para a apuração disciplinar através de PAD ou Sindicância Acusatória. Vale lembrar que o ressarcimento voluntário por parte do servidor afasta o processo disciplinar, desde que ocorra antes da sua instauração.

De outra parte, havendo indícios de que o prejuízo decorreu de conduta dolosa do servidor, o TCA deverá ser encerrado e encaminhado à corregedoria para apuração disciplinar.

Visite o Portal de Corregedorias

<https://corregedorias.gov.br>

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

