

Competência para processar sindicância punitiva contra os servidores regidos pela Lei federal nº 4.878/1965 (Polícia Federal e Polícia Civil do Distrito Federal)

Antônio Carlos Alencar Carvalho*

Palavras-chave: Lei federal n. 4.878/1965 (Estatuto dos integrantes das Carreiras Policiais da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Federal). Competência para processar sindicância punitiva. Omissão legislativa. Sindicante singular: possibilidade? Aplicação subsidiária do Estatuto dos Servidores Públicos Federais (art. 62, Lei federal n. 4.878/1965). Inteligência do art. 149, § 2º, da Lei federal n. 8.112/1990. Incidência do princípio do juiz natural na esfera administrativa (art. 5º, LIII, Constituição Federal de 1988). Ninguém poderá ser processado senão pelo órgão administrativo competente. Competência de comissão de três servidores públicos estáveis para processar o procedimento sindicante. Entendimento doutrinário e jurisprudencial.

Resumo: O artigo estuda a competência para processar sindicância punitiva no regime jurídico do pessoal regido pela Lei federal n. 4.878/1965 (Estatuto dos integrantes das Carreiras Policiais da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Federal), consignando que, em face da lacuna legislativa, aplica-se subsidiariamente a regra estatuída pelo Estatuto dos Servidores Públicos Federais (art. 149, § 2º, Lei federal n. 8.112/1990), o qual, de forma expressa, declara a competência de comissão para processar o procedimento sindicante. Procede-se a uma interpretação sistemática do direito positivo federal, também sob a ótica do princípio constitucional do juiz natural ou do administrador competente, à luz da jurisprudência e da doutrina, no sentido de que ninguém poderá ser processado senão pela autoridade ou órgão administrativo competentes. Advoga-se que a falta de observância da formação de colegiado para exercer o ofício instrutório e acusatório contra servidores públicos configura prejuízo para a defesa, em face da reduzida perspectiva de absolvição do sindicado, na hipótese de sua responsabilidade disciplinar ser apreciada por uma só autoridade sindicante.

1. Introdução

1. Merece estudo a questão da possibilidade, ou não, de sindicante singular funcionar como órgão de instrução e acusação nas sindicâncias punitivas instauradas contra os servidores regidos pelos ditames da Lei federal n. 4.878/1965 (Estatuto dos integrantes das Carreiras Policiais da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Federal), particularmente sob a ótica das indagações acerca da ocorrência de prejuízo para o sindicado, na hipótese de não se constituir comissão sindicante, além de se desatar o

problema em torno de a atuação de autoridade processante única implicar, ou não, violação de princípios constitucionais, ou mesmo se haveria exigência legal no sentido de que se formasse conselho trino para processar os procedimentos sindicantes sancionadores.

2. Aplicação subsidiária do regime da Lei federal n. 8.112/1990 ao pessoal regido pela Lei Federal n. 4.878/1965, inclusive no tocante à competência para processar sindicância

2. Impende pontuar que a Lei federal n. 4.878/1965 é silente sobre a competência para processar sindicância punitiva, mas seu art. 62 reza expressamente:

Art. 62. Aos funcionários do Serviço de Polícia Federal e do Serviço Policial Metropolitano aplicam-se as disposições da legislação relativa ao funcionalismo civil da União no que não colidirem com as desta Lei.

3. De fato, a Lei federal nº 8.112/90 é aplicável, sim, subsidiariamente, aos policiais civis e federais e federais, por expressa disposição do predito art. 62, da Lei federal nº 4.878/65.

4. A premissa primeira, pois, é de que a competência para processar sindicância punitiva para o pessoal da Polícia Federal e da Polícia Civil do DF, enquanto não sobrevém legislação específica, regula-se pelas mesmas regras da Lei federal n. 8.112/1990 (art. 62, da Lei federal nº 4.878/65).

5. Nesse sentido, formulamos súmula em nosso Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública [01], recentemente lançado pela Editora Fortium de Brasília, 1.072 páginas: www.fortium.com.br – editora – direito administrativo):

1) "No regime da Lei federal n. 8.112/90, que se aplica também em caráter subsidiário aos integrantes da Carreira Policial Civil do Distrito Federal enquanto não sobrevém regra legal específica, compete a comissão trina processar sindicância investigativa ou punitiva, nos termos do art. 149, § 2º, do Estatuto dos Servidores Públicos da União."

Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Precedentes do Processo/DF nº 052.000.959/2002, Interessado: I. de C; Processo/DF nº 130.000.073/2006, Interessado: SUCAR; Parecer nº 106/2006-PROPES/PGDF; Sindicância nº 012/2005 – SESIPE - Polícia Civil do Distrito Federal). Tribunal Regional Federal da 1ª Região (REO 1997.01.00.035035-0/PI, remessa ex-officio, relator o Juiz Federal MANOEL JOSÉ FERREIRA NUNES, 1ª Turma Suplementar, DJ de 03/07/2003, p.181, decisão: 10/06/2003, por unanimidade). Tribunal Regional Federal da 4ª Região (AC - Apelação Cível, Processo: 9604130021/RS, 4ª Turma, decisão de 25/05/1999, DJ de 28/07/1999, p.294, relator o Desembargador Federal A. A. RAMOS DE OLIVEIRA, unânime). Tribunal Regional Federal da 5ª Região (AG - Agravo de Instrumento 31751, Processo: 200005000416280/RN, 2ª Turma, decisão de 14/11/2000, DJ de

04/06/2001, p.455, relator o Desembargador Federal ARAKEN MARIZ, unânime). Edmir Netto de Araújo (O ilícito administrativo e seu processo, p.131; Curso de direito administrativo, p.861). Deoclécio Moura Filho (Orientação do processo administrativo: doutrina, prática e legislação, p.11). José Armando da Costa (Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar, 3ª. ed., p.277 -278). Romeu Felipe Bacellar Filho (Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar, p.308). Robertônio Pessoa (Curso de Direito Administrativo Moderno, p.369.) Ricardo Gomes Amorim (Manual de Sindicância e Processo Administrativo, p.42).

6. É cristalino, portanto, que, à míngua de disposição expressa no Estatuto dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Federal sobre a competência para processar sindicância punitiva, a Lei federal n. 8.112/1990 se aplica, em caráter subsidiário, inclusive em sua redação atualizada, por se tratar de pessoal organizado e mantido pela União e sobre o qual a competência legiferante é do Congresso Nacional (art. 21, XIV, Constituição Federal), nos termos do art. 62, da Lei federal n. 4.878/1965, é incontroverso, pois.

3. Competência para processar sindicância punitiva no regime da Lei federal n. 8.112/1990

7. Uma vez assentado que o Estatuto dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Federal é omissivo na matéria e que remete à aplicação subsidiária das disposições do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais, resta, pois, somente cotejar o texto da Lei federal n. 8.112/1990 para se verificar o que o diploma legislativo estatui acerca da competência para processar a sindicância punitiva.

8. Transcrevem-se alguns preceptivos da Lei federal n. 8.112/1990 para elucidar a questão:

Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:(Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

.....

§ 2o A comissão lavrará, até três dias após a publicação do ato que a constituiu, termo de indicição em que serão transcritas as informações de que trata o parágrafo anterior, bem como promoverá a citação pessoal do servidor indiciado, ou por intermédio de sua chefia imediata, para, no prazo de cinco dias, apresentar defesa

escrita, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição, observado o disposto nos arts. 163 e 164. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 3o Apresentada a defesa, 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. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

.....

Art. 140. Na apuração de abandono de cargo ou inassiduidade habitual, também será adotado o procedimento sumário a que se refere o art. 133, observando-se especialmente que: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

.....

II - após a apresentação da defesa a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, indicará o respectivo dispositivo legal, opinará, na hipótese de abandono de cargo, sobre a intencionalidade da ausência ao serviço superior a trinta dias e remeterá o processo à autoridade instauradora para julgamento. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

.....

Art. 149. O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três servidores estáveis designados pela autoridade competente, observado o disposto no § 3o do art. 143, que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 1o A Comissão terá como secretário servidor designado pelo seu presidente, podendo a indicação recair em um de seus membros.

§ 2º Não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau.

.....

Art. 150. A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.

Parágrafo único. As reuniões e as audiências das comissões terão caráter reservado.

.....
Art. 151. O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão;

.....

Art. 152. O prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem.

§ 1o Sempre que necessário, a comissão dedicará tempo integral aos seus trabalhos, ficando seus membros dispensados do ponto, até a entrega do relatório final.

§ 2o As reuniões da comissão serão registradas em atas que deverão detalhar as deliberações adotadas.

.....

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.

Art. 156. § 1o O presidente da comissão poderá denegar pedidos considerados impertinentes, meramente protelatórios, ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos.

.....

Art. 157. As testemunhas serão intimadas a depor mediante mandado expedido pelo presidente da comissão, devendo a segunda via, com o ciente do interessado, ser anexado aos autos.

.....

Art. 159. Concluída a inquirição das testemunhas, a comissão promoverá o interrogatório do acusado, observados os procedimentos previstos nos arts. 157 e 158.

.....

§ 2o O procurador do acusado poderá assistir ao interrogatório, bem como à inquirição das testemunhas, sendo-lhe vedado interferir nas perguntas e respostas, facultando-se-lhe, porém, reinquiri-las, por intermédio do presidente da comissão.

.....

Art. 160. Quando houver dúvida sobre a sanidade mental do acusado, a comissão proporá à autoridade competente que ele seja submetido a exame por junta médica oficial, da qual participe pelo menos um médico psiquiatra.

Art.161.....

§ 1o O indiciado será citado por mandado expedido pelo presidente da comissão para apresentar defesa escrita, no prazo de 10 (dez) dias, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição.

.....

§ 4o No caso de recusa do indiciado em apor o ciente na cópia da citação, o prazo para defesa contar-se-á da data declarada, em termo próprio, pelo membro da comissão que fez a citação, com a assinatura de (2) duas testemunhas.

Art. 162. O indiciado que mudar de residência fica obrigado a comunicar à comissão o lugar onde poderá ser encontrado.

.....

Art. 165. Apreciada a defesa, a comissão elaborará relatório minucioso, onde resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se baseou para formar a sua convicção.

.. ..

§ 2o Reconhecida a responsabilidade do servidor, a comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes.

Art. 166. O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento.

Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo único. Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.

Art. 169. Verificada a ocorrência de vício insanável, a autoridade que determinou a instauração do processo ou outra de hierarquia superior declarará a sua nulidade, total ou parcial, e ordenará, no mesmo ato, a constituição de outra comissão para instauração de novo processo.(Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

.....
Art. 173. Serão assegurados transporte e diárias:

..
II - aos membros da comissão e ao secretário, quando obrigados a se deslocarem da sede dos trabalhos para a realização de missão essencial ao esclarecimento dos fatos.

9. Da límpida atenção aos ditames da Lei federal n. 8.112/1990, resta evidente que o sistema adotado nesse diploma legislativo foi o de que a competência para processar sindicância é de comissão, nos termos do claríssimo texto do seu art. 149, § 2º, retrotranscrito.

10. Todos os atos, na disciplina da Lei federal n. 8.112/1990, serão praticados pelo colegiado: a comissão exercerá as atividades (art. 150, caput, Lei n. 8.112/1990); as reuniões e audiências são da comissão (art. 150, parágrafo único, e art. 152, § 2º, Lei n. 8.112/1990); a comissão é constituída (art. 152, caput, Lei n. 8.112/1990); a comissão colhe a prova (art. 155, caput, Lei n. 8.112/1990), a comissão promove o interrogatório (art. 159, caput, Lei n. 8.112/1990), a comissão elabora o relatório (art. 165, caput, Lei n. 8.112/1990). O procedimento sumário para acumulação ilegal de cargos públicos é processado por comissão, competente para formular a indicição e o relatório do feito (art. 133, I, §§ 2º e 3º, Lei n. 8.112/1990, com a redação dada pela Lei federal nº 9.527, de 10.12.1997). No caso de abandono de cargo ou inassiduidade habitual, a competência também incumbe a comissão (art. 140, Lei federal n. 8.112/1990, com a redação dada pela Lei federal nº 9.527, de 10.12.1997).

11. Toda a disciplina da Lei federal n. 8.112/1990 estriba-se no trabalho de comissões. E não há dúvida de que a sindicância também é processada por colegiado, em face da literal previsão do seu art. 149, § 2º.

4. A questão do rito da sindicância punitiva: silêncio eloqüente da Lei federal n. 8.112/1990? Observância dos atos básicos do procedimento do processo administrativo disciplinar?

12. Com efeito, deve ser interpretado como silêncio eloqüente o fato de a Lei federal n. 8.112/1990 não ter disciplinado, minuciosamente, as regras procedimentais da sindicância, exceto com algumas balizas fundamentais como: é meio de apuração imediata de irregularidades (art. 143, caput); seu prazo de instrução é de 30 dias, prorrogáveis por igual prazo (art. 145, parágrafo único); existe na modalidade meramente investigatória (art. 145, I, III) e punitiva (art. 145, II); limitação das penas imponíveis no bojo do procedimento sindicante: advertência ou até 30 dias de suspensão (art. 145, II); será processada por comissão, da qual não poderá participar cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau (art. 149, § 2º).

13. Como deve ser interpretada essa deliberada omissão do texto legal acerca do rito da sindicância punitiva, conquanto o Estatuto dos Servidores Públicos Federais tenha pontuado, grife-se, o mister de a sindicância ser processada por comissão (art. 149, § 2º)?

14. É pertinente enfrentar o problema do rito da sindicância punitiva sob o prisma de que a sindicância da qual resulta punição nada mais é do que típico processo administrativo disciplinar, ainda que de caráter sumário, devendo seguir as regras deste.

15. A sindicância punitiva, no silêncio da Lei federal n. 8.112/1990, deve seguir o rito do processo administrativo disciplinar, assegurando ampla defesa e contraditório, do que segue a obrigatoriedade de citação do acusado, coleta de provas em regime contraditorial, formalização de um despacho de indicição e respectiva citação do sindicado para oferecer defesa escrita, lavra de um relatório final, culminando no julgamento pela autoridade administrativa.

16. Sedimentou o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios: "Quando a sindicância tem finalidade punitiva, o rito adequado é o do processo administrativo disciplinar." [02]

17. José Armando da Costa, propugnando a aplicação a ela das regras do processo administrativo disciplinar, delinea as fases da sindicância apenadora, apesar do silêncio da lei: instauração; instrução; defesa; relatório; julgamento. [03]

18. Alberto Xavier arrola as fases inerentes ao procedimento administrativo como: a 1) inicial ou introdutiva, quando se desenvolvem as formalidades para iniciar o processo; 2) instrutória, com a realização das providências imperativas para coleta dos elementos necessários para a decisão, com a produção de provas em geral; 3) a decisória, com o respeito ao rito de funcionamento dos órgãos colegiados e à forma de expressão da vontade administrativa pelo órgão ou autoridade decisor. [04]

19. A sindicância punitiva pode ser instalada de duas formas: ou resulta de uma sindicância meramente investigativa, que vem a ser convertida em procedimento sancionador; ou, diante de irregularidades cuja autoria e materialidade já estavam perfeitamente definidas de antemão, sucede a pronta instauração como sindicância sancionadora. No primeiro caso (se resultante de anterior sindicância investigativa), cumpre seja reeditada ou aditada a portaria inicial, a fim de que sejam expostos os fatos constitutivos de infrações disciplinares, nominados os acusados, além de procedido ao enquadramento legal da conduta por eles praticada, em tese. No segundo caso (imediata abertura de sindicância punitiva), o feito já é deflagrado com uma acusação inicial, formalizada contra os servidores considerados responsáveis na portaria de instalação, com a descrição do comportamento censurado e sua respectiva tipificação jurídica.

20. José Raimundo Gomes da Cruz confirma que a sindicância investigativa, originalmente instaurada para apurar irregularidades (na qual se chega à autoria e

materialidade de falta disciplinar, apenada com suspensão de até 30 dias ou advertência, uma vez estabelecida a possibilidade e a intenção de punir o servidor sindicado), converte-se e deve seguir o mesmo procedimento do processo administrativo disciplinar desde então. [05]

21. Como informada pela garantia de ampla defesa e contraditório, é fundamental que a sindicância punitiva respeite a fase de indicição, com a elaboração de peça acusatória minuciosa, que exponha os fatos censuráveis atribuídos ao acusado, a respectiva tipificação legal e as provas que dão suporte ao juízo condenatório, abrindo-se, em seguida, prazo para oferecimento de defesa escrita pelo servidor, na forma do art. 161, da Lei n. 8.112/1990.

22. Decidiu o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

Em se tratando de sindicância disciplinar, impõe-se a observância dos mesmos procedimentos aplicáveis ao processo administrativo disciplinar propriamente dito, sob pena de afronta aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, não sendo admissível, portanto, a aplicação da penalidade anteriormente à sua conclusão. [06]

23. Inviável seria, do contrário, falar em amplitude de defesa se os pontos de acusação não fossem claramente declinados para ciência do acusado e pronta resposta defensiva na sindicância em cujo término se aplicará sanção ao servidor sindicado.

24. Asseverou o Tribunal Regional Federal – 5ª Região:

A comissão sindicante não se pode descuidar dos atos relativos às garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, sob pena de nulidade do procedimento administrativo disciplinar, por cerceamento de defesa. Desse modo, por analogia ao art. 161, parágrafo 1º, da Lei n. 8.112, de 1990, antes de encaminhar os autos à autoridade julgadora, para aplicação de punição disciplinar, a comissão sindicante deve dar oportunidade de defesa ao acusado, mediante notificação pessoal, para apresentação de razões escritas, no prazo de dez dias. [07]

25. Ainda que a sindicância possa ser considerada um procedimento mais simplificado, não poderá desprezar as peças e atos essenciais para a defesa do servidor, como decorrência do mandamento constitucional de que, nos processos administrativos em que formalizada acusação, seja deferida a proteção da ampla defesa e do contraditório, com os meios inerentes a essas garantias, no que se compreende o conhecimento das acusações articuladas pela Administração Pública e a oportunidade para desconstituir os fundamentos da procedência das teses acusatórias oficiais.

26. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, firmando que a sindicância punitiva deve conter ato formal de indicição, seguida de pertinente citação do acusado sindicado para oferecer defesa escrita, decidiu, ante a violação da garantia do contraditório e da ampla defesa, pela anulação de penalidade imposta em

procedimento sindicante no qual não se formalizara o ato citatório sobre o despacho de indicição, ao fundamento de que

a mera comunicação, por Comissão de Sindicância, de que seriam apurados os fatos contidos em documento elaborado pelo Departamento de Polícia Federal do Piauí, anexo à referida comunicação, e a solicitação de comparecimento do servidor para prestar informações quanto aos documentos em referência não suprem a necessidade de citação do indiciado, nos termos do disposto no art. 161, § 1º, da Lei n. 8.112/1990. [08]

27. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região proferiu decisão de igual teor. [09]

28. Já a fase de defesa escrita é essencial para o exercício do desforço defensivo. Reza a Lei Geral do Processo Administrativo da União, a propósito, que é imperativa a observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados (art. 2º, par. único, VIII, Lei federal 9.784/99).

29. Pontificou o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

Ao servidor público, indiciado em sindicância, deve ser oferecido prazo razoável para elaboração de sua defesa. O deferimento do exíguo prazo de 05 [cinco] dias para apresentação da peça defensiva, por parte do indiciado, importa violação da cláusula constitucional da ampla defesa [artigo 5º, LV]. Precedentes jurisprudenciais. [10]

30. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, aplicando o rito do processo administrativo disciplinar ao procedimento da sindicância punitiva, anulou punição imposta porque "suprimida a fase da defesa administrativa escrita, pela Comissão de Sindicância, nulo é o ato decorrente do respectivo procedimento, por violar o princípio da ampla defesa (CF, art. 5º, LV)". [11]

31. Finalizadas as atividades processuais da sindicância punitiva, deve a comissão, depois de indiciar o servidor e lhe deferir prazo legal para defesa escrita, elaborar seu relatório, com a descrição de todo o conteúdo do feito, as provas colhidas, as razões defensivas ofertadas e seu cotejo minucioso com a respectiva crítica serena, à luz do conjunto fático-probatório dos autos, para, ao final, externar uma fundamentada proposta de julgamento, concluindo pela culpa ou inocência do servidor.

32. Sob outro ângulo complementar, é intuitivo: se a sindicância pode implicar reprimenda administrativa ao servidor, o procedimento apenador sofre a incidência da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, do que segue o dever de instauração formal, de citação do sindicado, de oportunidade de produção de provas, de elaboração de peça acusatória em pontos claros e precisos (indicição), de relatório final. Todos esses atos da sindicância punitiva devem ser praticados por comissão trina, integrada por servidores públicos estáveis, insuspeitos e desimpedidos, nos termos do art. 149, § 2º, da Lei federal n. 8.112/1990, c.c. arts. 18 a 20, da Lei federal n. 9.784/1999.

33. Ora, onde reina a mesma razão jurídica, aplica-se a mesma regra. A estabilidade foi prevista, expressamente, no art. 149, caput, do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, para os membros da comissão de processo administrativo disciplinar. Poderiam, todavia, os integrantes de conselho sindicante ser meros ocupantes de cargos comissionados ou agentes públicos em estágio probatório? Como agiriam com independência e imparcialidade sob a ameaça de perda dos cargos comissionados, ou mesmo efetivos em que ainda são avaliados? A propósito, vide as considerações tecidas em nosso Manual de Processo Administrativo Disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública. [12]

34. Sob outro prisma, a necessidade de a defesa ser articulada diante de um ato de acusação formulado com base nas provas dos autos, com a tipificação legal da conduta e dos fatos increpados ao servidor somente se justifica no processo administrativo disciplinar, não na sindicância apenadora? Ora, a lavra de indicição (art. 161, Lei federal n. 8.112/1990) é comum ao procedimento sindicante e ao processo administrativo disciplinar ordinário, em razão dos efeitos das garantias constitucionais de contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

35. E o que dizer do relatório na sindicância punitiva: pode ser prescindível, como resumo confiável do inteiro teor dos autos e com sólida proposta de decisão, remetida para o julgamento da autoridade competente, como sucede com o processo administrativo disciplinar? O órgão julgador do procedimento sindicante pode decidir sem um posicionamento opinativo do colegiado que colheu as provas na sindicância? Evidentemente que não.

36. A autoridade competente para aplicar penas de advertência ou suspensão de até 30 dias, na sindicância, não é a mesma definida, no art. 141, III, da Lei federal n. 8.112/1990, com o poder de julgar o processo administrativo disciplinar, no qual propostas as mesmas penalidades?

37. A coleta de provas na sindicância não deve seguir as mesmas disposições do processo administrativo disciplinar, consoante disciplinado nos artigos 153 a 160, da Lei federal n. 8.112/1990? A oitiva de testemunhas, as diligências, a prova pericial, o exame de sanidade mental, a acareação, etc. não constituem atos probatórios comuns à sindicância? Deve-se entender que os sobreditos preceitos legais expressos sobre a fase probatória (inquérito) não se aplicariam ao procedimento sindicante?

38. De mais a mais, o que deixa reluzente que a sindicância punitiva tem natureza jurídica de processo administrativo disciplinar é o fato de que a Lei federal n. 8.112/1990 dispôs conjuntamente, no Título V (intitulado Do Processo Administrativo Disciplinar), acerca dos dois institutos: tanto da sindicância (art. 145, I a III, e art. 149, § 2º) como do processo administrativo disciplinar, o que evidencia a vontade da lei de conferir a mesma disciplina normativa e rito básico a ambos, notadamente o processo administrativo disciplinar e a sindicância punitiva.

39. Outra evidência clara disso é de que, no tangente aos impedimentos, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais proclamou os mesmos critérios para os integrantes da

comissão de sindicância ou de inquérito (processo administrativo disciplinar), conforme estipulado no art. 149, § 2º, do ato legislativo federal em comento.

40. Outro elemento de convicção que robustece a tese é de que o art. 143, do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, no mesmo Título V (Do Processo Administrativo Disciplinar), enuncia que

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

41. Pois bem, o estatuto legislativo firmou que a apuração de irregularidades poderia ser promovida por meio de sindicância ou de processo administrativo disciplinar, assegurando-se ampla defesa ao acusado. Ora, ressaí nítido do texto legal que a previsão da figura de um acusado e da concessão de ampla defesa envolve feitos de caráter acusatório e nos quais se pode concluir com a possível imposição de penalidade, modo por que não há dúvida de que o art. 143, do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, alude à sindicância punitiva, por excelência, juntamente com o processo administrativo disciplinar, haja vista que o procedimento sindicante de caráter investigativo, no qual não se finda com punição, senão ou com proposta de arquivamento das peças inquisitoriais ou de abertura de processo administrativo disciplinar (art. 145, I e III, da Lei federal n. 8.112/1990), não é informado pela garantia constitucional de contraditório e ampla defesa.

42. Todos esses elementos bastam para fazer ver que o rito da sindicância punitiva é, sim, no que tange aos atos básicos, similar ao do processo administrativo disciplinar, pois não se pode considerar que o legislador teria incorrido no gravíssimo equívoco de não definir os atos básicos do procedimento administrativo sindicante que pode resultar numa punição do servidor público, à revelia da segurança jurídica mais elementar. Não. O Estatuto dos Servidores Públicos Federais, que inclusive regulamentou, no mesmo Título V (Do Processo Administrativo Disciplinar), os institutos do processo administrativo disciplinar e da sindicância, procurou conferir ao sindicado as garantias de que pelo menos sua responsabilidade seria: apreciada num feito processado por colegiado disciplinar trino (art. 149, § 2º), designado por ato de autoridade administrativa competente para instaurar o procedimento apenador, observando-se pelo menos os atos fundamentais da ritualística disciplinar, como a citação, a realização de fase instrutória, a lavra de peça de indicição, a oportunidade para redigir defesa escrita contra peça indiciatória motivada nas provas e fatos coligidos nos autos, a elaboração de relatório final e julgamento.

43. Nada justificaria apontar no sentido de que o legislador federal tivesse por escopo, por absurdo, ao tratar dos dois institutos num mesmo título da lei, conferir segurança jurídica ao processo administrativo disciplinar e relegar a sorte do acusado em sindicância ao imprevisto, à indefinição, a um rito incerto, sem a observância de formalidades essenciais aos direitos do administrado. Basta ver nesse sentido que a própria Lei Geral de Processo Administrativo da União, aplicada no Distrito Federal por força do disposto na Lei distrital n. 2.834/2001, assevera:

Art.2º.....

.....

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

.....

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados.

44. Pior ainda, concessa venia, seria inferir que o Estatuto dos Servidores Públicos Federais teria deixado de definir quem teria competência para processar sindicância punitiva, quando o próprio art. 149, § 2º, do diploma legal em apreço, expressamente, estabeleceu que somente comissão poderia exercer o mister no procedimento sindicante.

45. Para que, então, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais se referiria à figura da comissão de sindicância (art. 149, § 2º), se o ato legislativo tivesse o intento de deixar a qualquer um, inclusive agente singular, a competência para processar feito sindicante? A exegese pela possibilidade de processamento de sindicâncias por inquisidor único implicaria tornar inócua a disposição do art. 149, § 2º, da Lei federal n. 8.112/1990.

46. Insta recordar que, na interpretação das normas jurídicas, não se pode recorrer à exegese que torne sem efeito qualquer uma disposição legislativa expressa, como a do art. 149, § 2º, da Lei federal n. 8.112/1990. É de Carlos Maximiliano a lição: "Prefira-se a inteligência dos textos que torne viável o seu objetivo, ao invés da que os reduza à inutilidade" [13]. O mesmo jurista ajunta:

Não se presumem, na lei, palavras inúteis. Literalmente, devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia [...] interpretem-se as disposições de modo que não pareça haver palavras supérfluas e sem força operativa. [14]

47. Se o capitulado no art. 149, § 2º, da Lei federal n. 8.112/1990, sentenciou que a sindicância punitiva seria processada por comissão, não foi de balde que o estatuto firmou essa competência, mas para que fosse respeitada – e assim se deve interpretar a norma jurídica – não no sentido de que o preceito legal, de solar clareza e dicção, não deveria produzir, contudo, paradoxalmente, efeitos quaisquer, presumindo-se, erroneamente, palavras inúteis do texto legislativo, que explicitamente mencionou a figura da comissão de sindicância. Daí a conclusão, estribada nas mais áculas lições da hermenêutica jurídica, de que existe, sim, dispositivo de lei vigente, eficaz e válido

que demanda a formação de colegiado trino para processar sindicâncias punitivas no caso dos funcionários regidos pela disciplina do Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

5. A competência para processar sindicância punitiva no regime da Lei federal n. 8.112/1990 segundo a doutrina

48. Revela-se, na verdade, tema da maior relevância para o direito administrativo, por representar uma das garantias asseguradas aos servidores públicos investigados e processados, o da competência para processar sindicância punitiva, haja vista que, ao final do procedimento (art. 145, II, Lei federal n. 8.112/1990), poderá resultar a infligção de penalidades administrativas de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias ao sindicado.

49. A doutrina, de forma contudente e com os melhores administrativistas, defende que a competência para processar sindicância punitiva, no regime da Lei federal n. 8.112/1990, cabe a comissão trina.

50. Tanto que Deoclécio Moura Filho, procurador do Estado da Paraíba, defende que a competência para processar a sindicância é de comissão trina. [15]

51. Odete Medauar também encarece que, no direito brasileiro, a sindicância e o processo administrativo disciplinar correm perante comissões. [16]

52. Edmir Netto de Araújo atesta: "A sindicância deve estar concluída no prazo de trinta dias, prorrogáveis por igual período, e será realizada por Comissão." [17] [18] (destaque não original).

53. José Armando da Costa [19], arrimando-se na dicção literal do dispositivo em apreço, sufraga o entendimento de que a sindicância punitiva sempre deverá ser processada por comissão.

54. Romeu Felipe Bacellar Filho [20] adere ao posicionamento para pontificar que a prática dos ofícios processuais da sindicância punitiva por meio de colegiado disciplinar é corolário da incidência do princípio do juiz natural no procedimento, identificando o trio sindicante com a comissão de inquérito, em virtude da real natureza jurídica de processo administrativo disciplinar da sindicância apenadora.

55. Robertônio Pessoa também advoga que a sindicância deverá ser processada por comissão de três servidores estáveis, em vista do disposto no art. 149, § 2º, da Lei n. 8.112/1990. [21]

56. Ricardo Gomes Amorim também salienta que a competência para processar a sindicância no regime da Lei n. 8.112/1990 cabe à comissão trina. [22]

57. Dispõe a Lei n. 8.112/1990 que não poderá participar de comissão de sindicância ou de inquérito, cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral até o terceiro grau (art. 149, § 2º).

58. O preceptivo legal é expresso: a sindicância punitiva não poderá ser processada senão por comissão, trio disciplinar, o órgão natural competente para praticar atos no procedimento apenador, incidindo, nesse particular, o princípio do administrador competente ou natural. Daí que seria inválido o processamento de sindicância sancionadora por sindicante singular.

59. Para aplicar penalidade administrativa em sindicância, imperioso seja constituído conselho sindicante (art. 149, § 2º, Lei n. 8.112/1990), por força do princípio do juiz natural (art. 5º, XXXVII, LIII, CF 1988), que se reflete sobre o processo administrativo e a sindicância disciplinar no sentido de que ninguém será processado nem julgado senão pela autoridade competente – o órgão administrativo competente, que é, repita-se, o colegiado disciplinar, não o sindicante singular.

60. É cediço que nenhum agente público, sob pena de invalidade de sua atuação, pode praticar ato para o qual não seja competente, porquanto encimada a competência como requisito primeiro de validade dos atos administrativos, maiormente em sede de procedimento de exercício do poder disciplinar da Administração Pública, como é o caso da sindicância da qual possa resultar punição, na medida em que a lei colima empenhar ao servidor acusado a garantia de que será processado por conselho sindicante isento e imparcial (art. 149, § 2º, c.c., art. 150, caput, da Lei n. 8.112/1990), imbuído da decisiva função de coleta de provas (art. 155, Lei n. 8.112/1990) e de apreciação delas ao final dos ofícios processuais, com o fim de formar um juízo acerca da responsabilidade administrativa ou inocência do sindicado, em vista da proposta de julgamento a ser submetida à autoridade julgadora no relatório (art. 165, caput e §§ 1º e 2º, Lei n. 8.112/1990).

61. É o quanto se pode depreender da exegese do texto do art. 149, § 2º, da Lei n. 8.112/1990. Repita-se: por que o legislador se referiria a uma comissão sindicante, inserindo a regra nos dispositivos alusivos ao processo administrativo disciplinar, se a sindicância pudesse ser conduzida por autoridade singular?

62. É atividade administrativa vinculada a nomeação de quem deverá officiar como juiz da instrução na sindicância apenadora: o órgão processante do feito será necessariamente um colegiado, não sindicante singular (art. 149, § 2º, Lei n. 8.112/1990). A discricionariedade da autoridade administrativa instauradora do procedimento restringe-se à indicação dos servidores estáveis, não sujeitos a causas de impedimento ou suspeição, que integrarão o conselho disciplinar.

63. A Procuradoria-Geral do Distrito Federal entendeu: "Toda sindicância que se reger pelo princípio do contraditório e de ampla defesa (isto é, quando dela resultar alguma punição, ainda que branda) deverá ser elaborada por uma comissão." [23]

6. Caráter inderrogável da competência em direito administrativo

64. Ajunte-se que, como a competência é improrrogável em direito administrativo, nem mesmo a designação ilegal de sindicante único pela autoridade competente para instaurar o feito tem o condão de prorrogar a competência instrutória e acusatória, ainda que o agente nomeado venha a principiar ou mesmo encerrar atos instrutórios, elaborar indicição e até relatório, visto que a competência não pode ser alterada ou modificada ao alvedrio de quem quer que seja, senão por força de lei. Vale dizer que o exercício da competência pelo agente incompetente não tem o condão de lhe propiciar a aquisição do poder para praticar atos que a lei diz competir a terceiros.

65. Nem se poderia admitir que, pela via indireta da usurpação de competência, fosse aceita a direta violação da garantia legal dos acusados quanto ao órgão competente para processá-los. Como destaca Teixeira de Freitas [24]: "Negado o que é por um meio, não se pode obter por outro meio".

66. A competência é tema cardeal no direito administrativo, porquanto condiciona a validade dos atos administrativos editados, na medida em que nenhum servidor pode agir em nome da Administração Pública sem ser competente, o que se irradia na questão da atividade de processar sindicância punitiva, deferida por lei a comissão, não a sindicante singular.

67. O imperativo (art. 149, § 2º, Lei n. 8.112/1990) dimana da feição jurídica da sindicância apenadora, enquanto autêntico processo administrativo disciplinar. Por esse motivo, frise-se, que a Lei n. 8.112/1990 tratou da sindicância punitiva no capítulo do processo disciplinar, delimitando a competência para processamento do feito sindicante por tríade disciplinar, declinando as causas de impedimento dos respectivos membros, paralelamente às da comissão de inquérito.

7. Aplicabilidade do princípio do juiz natural ou do administrador competente sobre os órgãos de instrução da sindicância punitiva

68. Já no que tange ao princípio do juiz natural, aplicável na esfera administrativa, é errôneo supor que o preceito não recairia sobre os órgãos competentes para a instrução dos feitos administrativos disciplinares e criminais, senão somente sobre os órgãos julgadores. Basta transcrever o preceptivo do art. 5º, LIII, da Constituição Federal para se perceber:

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente.

69. Note-se que a Constituição Federal não se limitou a garantir que ninguém seria sentenciado senão pela autoridade competente, mas também que ninguém seria processado nem sentenciado exceto pela autoridade competente, preceptivo constitucional que abrange, por cristalino, os órgãos de instrução do processo administrativo disciplinar e da sindicância punitiva, haja vista que o dispositivo constitucional mencionou a figura da autoridade competente, não do juiz competente, o que faz estender o comando da Carta Política igualmente na esfera administrativa, não apenas no campo judicial.

70. O princípio do administrador competente, portanto, compreende, sim, os agentes públicos que atuem na fase de instrução, isto é, somente podem colher provas no processo administrativo disciplinar os servidores competentes para o mister, ou seja, a comissão trina, prevista no art. 149, § 2º, da Lei federal n. 8.112/1990, no caso da sindicância apenadora.

71. Léo da Silva Alves [25] alinha que a validade dos atos administrativos pressupõe a competência de quem os pratica em sede de processo administrativo disciplinar, especialmente de quem colhe a prova, menção do doutrinador à qualidade de juiz da instrução, exercida pelo colegiado na sindicância punitiva.

72. Romeu Felipe Bacellar Filho [26] assera sobre o princípio do juiz natural quanto aos órgãos de instrução, não apenas sobre os julgadores:

O princípio estende-se obrigatoriamente à autoridade que desempenha o ofício da acusação; à autoridade que conduz o processo ou, na acepção técnica, detém competência instrutória.

73. Nisso reside o grande valor de que o princípio do administrador competente se aplique não apenas à autoridade que julga e instaura o processo, mas ainda sobre os órgãos coletores da prova e do processamento da sindicância, dado o caráter decisivo da atividade probatória para o desfecho do procedimento punitivo, porquanto nela deverá basear-se o julgamento.

74. Romeu Felipe Bacellar Filho [27] sublinha a aplicabilidade do princípio do juiz natural no processo administrativo (no feito disciplinar e na sindicância apenadora) por entender que, quando a Constituição Federal consagra (art. 5º., incisos XXXVII e LIII) as garantias de que "não haverá juízo ou tribunal de exceção" e de que "ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente", o texto da Carta se harmoniza tanto com a idéia de juízo administrativo, presente e instaurado no julgamento do processo administrativo disciplinar, como com o termo tribunal, que pode ser estendido a colegiados administrativos e outros órgãos não judiciais, como o Tribunal de Contas.

75. Eis, pois, o erro de se supor que o princípio do juiz natural não incidiria sobre os órgãos de instrução de sindicância punitiva ou processo administrativo disciplinar.

76. Romeu Felipe Bacellar Filho agrega que a oração "ninguém será processado" engloba o processo administrativo disciplinar, por força da expressa previsão constitucional de contraditório e ampla defesa na sede administrativa (art. 5º., LV, CF 1988), além de que a expressão "senão pela autoridade competente" desborda da instância judicial e alcança a esfera do processo administrativo e a competência para seu processamento e julgamento. O doutrinador enfatiza que, como a hermenêutica do direito proclama o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, adotando-se o sentido exegético que maior eficácia lhes dê, sobretudo em se cuidando de garantias individuais, tem perfeito cabimento a extensão da garantia do juiz natural

não só no campo dos processos judiciais, mas ainda dos feitos disciplinares desenvolvidos pela Administração Pública.

77. O que é, enfim, o princípio do juiz natural na esfera administrativa, também nominado de princípio do administrador competente?

78. Marcos Porta [28] doutrina que dele dimana a idéia de que o administrador natural é aquele cuja competência para processar e julgar o processo administrativo é previamente determinada pelo ordenamento jurídico, antes mesmo da ocorrência do fato.

79. Lúcia Valle Figueiredo, ponderando pela incidência do postulado do juiz natural na esfera administrativa em razão do próprio princípio do devido processo legal, refere que administrador competente é "aquele dotado de competência para processar e julgar o processo administrativo" [29], igual juízo de Elizabeth Maria de Moura [30].

80. Fábio Medina Osório [31], a seu turno, enuncia que o reflexo do princípio do devido processo legal no procedimento administrativo é a garantia de "resolução motivada pela autoridade competente".

81. Por sinal, a própria Lei Federal 9.784/99 (regula o processo administrativo da União) capitula que "a competência se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria" (art. 11).

82. Marcelo Caetano [32] corrobora: "Cada órgão só tem os poderes que a lei lhe confira, expressa ou implicitamente. A competência vem sempre da lei". Maria Sylvia Zanella Di Pietro [33] salienta que a competência é inderrogável, mesmo pela vontade da Administração, o que vale dizer que a atuação de sindicante singular, sem competência para colher provas na sindicância sancionadora, não pode ter o efeito de afastar a competência privativa de trinca disciplinar para o mister. José dos Santos Carvalho Filho [34] assinala: "Os atos só podem considerar-se legais se emanarem do órgão ou agente competente".

83. A Administração Pública está jungida ao princípio da legalidade (art. 37, caput, Constituição Federal de 1988; art. 2º, caput, L. 9.784/99), inclusive no que concerne à outorga de poderes para processamento de apuratório sindicante a quem de direito, mesmo porque a lei estatui que o processo administrativo será informado pelo critério de atuação conforme a lei e ao direito, além da observância das formalidades de garantia dos direitos dos administrados (art. 2º, par. único, I e VIII, L. 9.784/99).

84. Com efeito, por força do princípio do administrador competente, reflexo da incidência do princípio constitucional do juiz natural na esfera do processo administrativo (art. 5º, LIII, Constituição Federal de 1988), nenhum servidor público, acusado da prática de transgressão funcional, poderá ser investigado, processado, julgado – nem terá contra si instaurado procedimento punitivo ou investigativo – senão por iniciativa da autoridade administrativa competente, sob pena de nulidade total do processo disciplinar ou sindicância, em caráter inarredável, absoluto, ainda que se

suponha inexistir prejuízo para a defesa (na verdade há quando se reduz o número de integrantes do órgão instrutor e acusador, que avaliará a culpabilidade ou inocência do funcionário), mesmo que franqueadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa ao funcionário processado.

85. Sebastião José Lessa, por isso, encarece: "O cidadão tem o direito de se ver processar pela autoridade competente e de acordo com a lei de regência." [35]

86. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região anulou processo administrativo disciplinar porque processado por apenas dois servidores, contrariando o disposto no art. 149 da Lei n. 8.112/1990 [36], repetindo a decisão em outro caso idêntico:

No caso concreto, restou caracterizada a ofensa ao art. 149 da Lei n. 8.112/1990, uma vez que a Comissão de Processo Disciplinar teve início com apenas dois servidores, quando a Lei determina o número de três integrantes, além de que teve trâmite como se sindicância fora. [37]

87. Léo da Silva Alves enfatiza que os atos de instrução do processo disciplinar só podem ser praticados pelos agentes com competência: "Se a lei deu competência a uma comissão, os atos não podem ser praticados por um único dos seus membros ou por dois deles. A comissão precisa officiar completa." [38]

88. José Cretella Júnior assevera que a competência é a quantidade de poderes pertencentes ao Estado que são deferidos a um agente público titular de cargo, emprego ou função para exercitar certos direitos estatais; refere-se ao conjunto de faculdades que compõem a competência do órgão em particular e "não pode ser exercida pelo Estado a não ser mediante o referido órgão." [39]

89. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região anulou penalidade disciplinar imposta por autoridade administrativa incompetente:

Não sendo a autoridade coatora competente para punir o impetrante, cabível é o MS para a anulação da penalidade. A Constituição Federal de 1934 já consagrava em seu art. 113: 26) Ninguém será processado, nem sentenciado senão pela autoridade competente. [40]

90. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região anulou outro feito administrativo disciplinar em face da tríplice incompetência: da comissão processante; da autoridade que designou o colegiado disciplinar e da autoridade julgadora que ainda aplicou a penalidade disciplinar. [41]

91. Calha trazer à colação julgado do Superior Tribunal de Justiça que aplicou o princípio do administrador competente no que concerne à atribuição para instaurar o processo administrativo disciplinar. [42]

92. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região decretou a nulidade do ato de demissão de servidor público, cuja motivação se fundamentou no teor de parecer elaborado por

agente público desprovido de competência para exercer funções em processo administrativo disciplinar. [43]

93. A competência no processo administrativo impõe-se para todo agente público que instala, conduz, instruiu e profere decisão no feito.

94. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região capitulou:

A sindicância – por ser ato administrativo – deve ser determinada pela autoridade competente, condição primeira de sua validade. A competência para proceder ao correspondente processo disciplinar é do órgão em cujo âmbito foram praticados os fatos considerados irregulares. [44]

95. Romeu Felipe Bacellar Filho ajunta:

A linguagem jurídica tem considerado imparcialidade conectada à independência [...] O plano da abrangência funcional importa na consideração de que as diversas matizes do princípio do juiz natural alcançam os agentes responsáveis pelo processamento e decisão do processo administrativo disciplinar (em sentido constitucional). Embora os diversos Estatutos dos Servidores Públicos disponham diferentemente quanto ao exercício da competência disciplinar, a regra tem aplicação geral. O princípio estende-se obrigatoriamente à autoridade que desempenha o ofício da acusação; à autoridade que conduz o processo ou, na acepção técnica, detém competência instrutória; à autoridade com competência decisória, a quem compete definir e aplicar a sanção. [45]

96. A aplicabilidade do princípio do juiz natural ao processo administrativo é objeto de jurisprudência do egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região [46], citada por Romeu Felipe Bacellar Filho, em caso de reconhecida incompetência da autoridade instauradora da sindicância. [47]

97. Aliás, destacou o Superior Tribunal de Justiça: "É defeso a Juiz Corregedor instaurar e presidir sindicância para apurar crime praticado, em tese, por Autoridade Policial. " [48]

98. Somente pode atuar como órgão de instrução e de acusação, no regime da Lei federal n. 8.112/1990, na sindicância punitiva, comissão trina, não agente singular, em decorrência do princípio do administrador competente ou do juiz natural, aplicado na esfera do processo administrativo disciplinar e da sindicância.

99. A não-observância da garantia constitucional do administrador competente para processar o servidor público, no regime da Lei federal n. 8.112/1990, determina a nulidade dos atos praticados pelo agente público incompetente solitário, que atuou no lugar de um colegiado.

8. Sistema da competência de comissão trina no regime da Lei federal n. 8.112/1990 e o prejuízo para a defesa na hipótese de funcionamento de órgão singular em vez de colegiado: a ótica jurisprudencial

100. No sistema da Lei federal n. 8.112/1990, a vontade legal é de que o servidor público tenha sua responsabilidade apreciada por uma comissão de três servidores independentes e imparciais, estáveis no serviço público, de forma a conferir maior amplitude na apreciação da responsabilidade administrativa do acusado, o qual tem mais oportunidades de avaliação favorável por um conselho de três inquisidores do que pela figura de um só agente, sendo de relevo rememorar que a comissão colhe provas, formula acusação ou propõe a absolvição do servidor e lavra relatório final, orientador da decisão da autoridade administrativa, em caráter opinativo importante.

101. A matéria não é irrelevante. Tanto que o colendo Superior Tribunal de Justiça, em recentíssimo acórdão (RMS 25.952-DF, julgamento de 19 de agosto de 2008), anulou processo administrativo disciplinar processado por comissão de três servidores, porque, após a instauração do feito e o início de alguns atos processuais, deu-se a publicação da Lei distrital n. 3.642/2005, a qual finca a competência de comissão com 10 membros para processar os feitos contra os servidores da Polícia Civil do Distrito Federal. O STJ, dando aplicação ao princípio do juiz natural ou do administrador competente, anulou a pena de demissão imposta, porque violada a garantia do acusado quanto ao órgão competente para processá-lo, o que se considerou constituir prejuízo para o funcionário processado, conforme trecho da ementa, que se transcreve a seguir:

"A Lei distrital n. 3.642/2005, que dispôs que a Comissão Permanente deve ser composta por 10 membros, entrou em vigor após a instauração do Procedimento Administrativo Disciplinar e conseqüente constituição da Comissão processante, de sorte que, uma vez praticado o ato, não pode a nova regra retroagir para torná-lo ilegal. No entanto, por se tratar de nova regra processual, que beneficia o acusado, a mesma tem que ser aplicada imediatamente, abarcando, inclusive, nos Processos Administrativos que se encontram pendentes de julgamento, como no caso em tela. [49]

102. Vale transcrever elucidativos trechos do voto do eminente Ministro relator:

A questão cinge-se, portanto, em saber se a partir da vigência da novel legislação, a Comissão Processante já composta e referente a Processo Administrativo em curso, porém ainda não concluído, tem o dever de adequar-se à nova regra atinente à sua composição. [...] De fato, a Lei distrital n. 3.642/2005, que dispôs que a Comissão Permanente deve ser composta por 10 membros, entrou em vigor após a instauração do Procedimento Administrativo Disciplinar e conseqüente constituição da Comissão processante, de sorte que, uma vez praticado o ato, não pode a nova regra retroagir para torná-lo ilegal. No entanto, por se tratar de nova regra procedimental, que diz respeito à composição do órgão e beneficia o acusado, tem aplicabilidade imediata, abarcando, inclusive, os PAD's que ainda se encontram pendentes de julgamento, como no caso em tela. Ora, não há como negar que a imposição de sanção administrativa, fundamentalmente a demissão, por significar juízo de severa

reprovação proveniente da sociedade e do Estado, possui uma carga extremamente negativa, que afeta sobretudo a subjetividade do sancionado. Por esta e outras razões, o servidor sujeito a um Processo Administrativo, possui inúmeras garantias processuais insuscetíveis de eliminação, como sói ser no Processo Penal. Tratando-se de mais uma dessas garantias, não pode a Administração quedar-se inerte diante da previsão inovadora, que, ao prever a inclusão de mais sete membros na Comissão Processante, acabou por ampliar as chances de uma possível absolvição. Tem-se, pois, que, quando da escolha dos integrantes, foi corretamente aplicada a legislação vigente à época, porém, a partir da publicação da Lei Distrital 3.642/2005, a Administração deveria ter se adequado a nova regra e aumentando o número de membros integrantes da Comissão. [50]

103. Percebe-se que o colendo Superior Tribunal de Justiça considerou garantia essencial do acusado (que o beneficia e cujo desrespeito gera, sim, prejuízo para a defesa) o maior número de integrantes do colegiado que processa o servidor, em vista da maior possibilidade de o funcionário processado obter voto favorável a partir de uma apreciação dos fatos e de sua responsabilidade administrativa por um maior número de integrantes de colegiado, em vez de sindicante único ou trinca no lugar de conselho com dez componentes, aplicando o princípio do juiz natural na esfera administrativa no particular, no que concerne ao órgão de instrução disciplinar, questão da maior importância, a ponto de anular demissão imposta em processo administrativo disciplinar.

104. Sucede a mesma situação na hipótese da subtração da garantia do acusado de se ver processar por colegiado trino para, em vez disso, ser submetido a sindicante singular, a apreciar solitariamente a responsabilidade do sindicato, quando o processado teria, em tese, melhores perspectivas de absolvição se fosse processado por trinca disciplinar, por um conjunto mais amplo de pontos de vista, até porque é bíblico que: "Há vitória na multidão de conselhos" (Provérbios 24.6). Em realidade, até para a Administração Pública, na verdade, concorre a múltipla visão sobre o problema da existência, ou não, de responsabilidade administrativa e o grau de censurabilidade que deve merecer, tanto que a doutrina admite, inclusive, para assegurar a plenitude e independência de cada membro da comissão processante de processo administrativo disciplinar ou sindicância punitiva, a elaboração de voto divergente pelo componente que diverja sobre a inocência ou culpabilidade do acusado, como sustenta José Armando da Costa: "Estando todos os membros de acordo, deverão todos eles assinar o relatório. Havendo desacordo, o que divergir apresentará o seu voto em separado". [51]

105. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região [52], de forma semelhante, assentou:

I - A Lei nº 4.878/65, que estabeleceu o Estatuto dos Policiais Civis da União e do Distrito Federal é clara no sentido de que qualquer irregularidade ou transgressão disciplinar deve ser apurada através de processo disciplinar, o qual será promovido por Comissão Permanente de Disciplina, composta de três membros designados pela autoridade competente. De outra banda, a Lei nº 8.112/90, cuja aplicação subsidiária a Apelada defende, não permite a condução de sindicância por uma só pessoa, seja qual

for a penalidade imposta. Assim, a sindicância conduzida por um único membro inobserva a garantia do devido processo legal, de que trata o art. 5º, LV, da Constituição Federal, devendo ser invalidada a punição.

106. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região também pontificou [53]:

- A Lei 4.878/65 no art. 52, combinado com o art. 53, parágrafo 1º, submete as transgressões cometidas por policiais federais ao devido processo disciplinar, promovido por uma Comissão Permanente de Disciplina, composta de três membros, de preferência bacharéis em Direito, designados pelo Diretor-Geral.- Inadmissível que mera sindicância, presidida por uma única pessoa, resulte em pena de detenção, quando o procedimento adequado e único é o inquérito administrativo, para garantir a lisura do procedimento. Ilegal a sindicância, nula a penalidade aplicada.

107. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região sufragou o mesmo juízo [54]:

1. A Lei nº 4.878, de 03 de dezembro de 1965, não revogada sequer implicitamente pela Lei 8.112/90, exige processo disciplinar (art. 52), movido por uma Comissão Permanente de Disciplina, composta por três membros, e assegurada a ampla defesa, para a aplicação de quaisquer penalidades ao policial civil. Nesse processo, desde a publicação da portaria que o instaurar, é garantida a participação do policial em todos os seus trâmites, para tanto devendo ser notificado (art. 56).

Não é lícito substituir o processo disciplinar por mera sindicância, movida por autoridade única, pois o julgamento através daquela comissão é uma garantia para o indiciado.

2. Apelação improvida.

108. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região [55], de forma semelhante, assentou:

1. No caso concreto, restou caracterizada a ofensa ao art. 149 da Lei 8.112/90, uma vez que a Comissão de Processo Disciplinar teve início com apenas dois servidores, quando a Lei determina o número de três integrantes, além de que teve trâmite como se sindicância fora.

109. Sustentou o Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

Demonstrado nos autos que o processo disciplinar instaurado contra o impetrante teve designação de apenas dois servidores, contrariando o disposto no art. 149 da Lei n. 8.112/1990, bem como que algumas diligências foram feitas sem a sua notificação, sendo de se ressaltar, ademais, que o resultado de tais diligências resultaram em seu prejuízo, resta configurada a ofensa ao art. 156 da Lei n. 8.112/1990, que assegura ao servidor o direito de acompanhar pessoalmente o processo. [56]

110. No mesmo diapasão, aplicando o princípio do juiz natural na esfera da sindicância, sob a ótica da imperatividade de comissão para processar o feito sindicante, o e. Tribunal Regional Federal da 2ª Região julgou [57]:

- Deve ser anulado o ato administrativo porque a sindicância não é meio idôneo destinado à aplicação da pena de demissão à servidora pública estável, visto que a Lei nº 1.711/52 exige a instauração do processo administrativo para tal desiderato, o que não foi observado pela autoridade administrativa; - A inobservância da forma prescrita em lei, associada ao fato de não serem os membros da Comissão de Sindicância agentes capazes, porque a lei não lhes outorgou poder para apurar falta grave, ensejará a anulação da demissão, com efeitos ex tunc, assegurando à servidora todos os direitos decorrentes do desfazimento do ato, bem como à Administração o direito de proceder à apuração da imputação atribuída a servidor, nos termos da Lei nº 8.112/90, uma vez que o artigo 253 desta revogou expressamente a Lei nº 1.711/52.

111. No mesmo entendimento, consta julgado do e. Tribunal Regional Federal da 5ª Região [58]:

1. O ART. 149 DA LEI Nº 8.112/90 ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE COMISSÃO FORMADA POR 3 (TRÊS) SERVIDORES ESTÁVEIS DESIGNADOS PELA AUTORIDADE COMPETENTE, QUE INDICARÁ, ENTRE ELES, O PRESIDENTE.

2. IN CASU, FORAM DESIGNADOS APENAS 2 (DOIS) SERVIDORES CIVIS PARA PROCEDER À SINDICÂNCIA, CONFIGURANDO A NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

112. Sob igual inspiração no princípio do administrador competente ou do juiz natural, incidente na esfera administrativa, segue ementa de recente julgado do e. Tribunal Regional Federal da 3ª Região [59]:

1. Existindo uma norma regulamentar procedimental, de cumprimento obrigatório, deve a mesma ser observada na condução do procedimento administrativo, sob pena de nulidade deste.

2. Não reunindo o Coordenador Geral da Comissão condições estatutárias para a função que lhe foi cometida, há evidente desrespeito a norma cogente, motivo pelo qual nulo é o procedimento administrativo que nela se funda, a partir do primeiro ato procedimental praticado pela comissão de sindicância integrado por pessoa sem os atributos necessários previstos no ato normativo em tela.

9. Justificativa da competência instrutória de comissão para processar a sindicância punitiva

113. Ademais, a idéia da observância do princípio do administrador competente ou do juiz natural, no âmbito da sindicância punitiva, prende-se à compreensão do

fundamental papel desempenhado pelo conselho processante nos atos processuais, tal como emoldurado no sistema da Lei federal 8.112/90.

114. Compete-lhe, com efeito, colher todas as provas no curso do procedimento [60] e apreciá-las, oportunizando o desforço de defesa ao acusado para, ao final dos trabalhos, propor, se o caso, a imposição de penalidade disciplinar à autoridade administrativa competente para o julgamento. Ora, é mais que consabida a importância dos opinativos dos conselhos disciplinares para a formação do juízo decisório do processo, a despeito da vigência do princípio do livre convencimento do julgador também na esfera administrativa.

115. Nelson Nery Junior, pontuando a incidência do princípio do juiz natural no processo administrativo em geral e no disciplinar com o título de princípio do julgador natural, aquele competente e imparcial, estende o postulado para nele englobar a figura do acusador natural, em cujo conceito insere as comissões sindicantes e de processo disciplinar, em face das atividades instrutórias capitais procedidas por esses colegiados, que

instruirão a sindicância ou o processo, interrogando o réu, ouvindo testemunhas, deferindo provas e, ao final, elaborarão o relatório sugerindo a aplicação da pena administrativa [...] têm de ser competentes e imparciais. [61]

116. Assim restou sedimentado pelos egrégios Supremo Tribunal Federal [62], Superior Tribunal de Justiça [63], Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios [64], pela doutrina [65], por cujo efeito a Administração Pública deverá respeitar as franquias constitucionais e legais deferidas ao sindicado acusado, no que tange à composição dos colegiados processantes, órgãos de instrução com competência e requisitos de formação previstos em lei, em nome dos postulados da imparcialidade e isenção (art. 150, caput, Lei n. 8.112/1990).

117. Na verdade, a exigência de que o processamento de sindicância seja realizado por comissão de servidores estáveis se justifica pela qualidade do conselho sindicante, na qualidade de órgão com competência exclusiva para proceder à instrução do procedimento, elaborar peça acusatória de indicição e propor relatório final, formando, na peça processual derradeira, anterior ao julgamento pela autoridade competente, um juízo conclusivo sobre a imposição de penalidade ao sindicado, ou sobre sua inocência.

118. É garantia, pois, de todo servidor público, sujeito ao regime da Lei n. 8.112/1990, como reflexo do princípio do juiz natural, que o juízo acerca da prova colhida em torno dos fatos de que o funcionário é acusado seja exercitado por uma comissão sindicante, composta por três membros independentes, isentos e imparciais, e não por apenas um só agente público.

119. É que a Lei n. 8.112/1990 adotou a pressuposição de que há maior segurança jurídica e provavelmente mais possibilidade de alcance da justiça, se o exame das provas e razões defensórias (além da conseqüente proposta de julgamento) é fruto do

convencimento de tríade, órgão colegiado, do que a apreciação por sindicante único, sobretudo porque, não raramente, poderia ocorrer a viciosa interferência da autoridade instauradora sobre o agente solitário designado, mais passível de pressões, quando a autoridade sindicante singular não atua já com caminhos previamente traçados, ou busca angariar simpatia dos hierarcas superiores, sequiosos de punições, ou mesmo promover-se na carreira por meio do subterfúgio do rigor parcial e das duras penas que proponha como injusto algoz dos funcionários sindicados.

120. Foi com o escopo de coibir esses abusos, recorrentes na Administração Pública brasileira, que o sistema da Lei n. 8.112/1990 confiou a competência processante e acusatória a conselho trino independente, livre para formar opinião sobre a responsabilidade ou não do acusado, de molde a empenhar a observância do princípio da impessoalidade e da moralidade no processo administrativo com efetividade.

121. Afinal, grosso modo, a tendência é que três cabeças pensem melhor do que uma e cheguem a uma solução mais acertada para o procedimento sindicante apenador do que a que seria alcançada por uma só autoridade sindicante.

122. Carlos S. de Barros Júnior [66] encarece que a oitiva de comissões consubstancia "garantia de justiça para os acusados e de acertada repressão por parte do poder público".

123. Reafirme-se que três servidores estáveis podem resistir melhor à ingerência de autoridades administrativas hierarquicamente superiores ou de terceiros, interessados em favorecer ou prejudicar o acusado, do que um só agente público, mais enfraquecido na solitária sujeição a influências nocivas à independente apuração dos fatos e ao isento exame da responsabilidade ou inocência do funcionário processado.

10. Conclusão

104. Por tudo quanto exposto, conclui-se que:

a) no regime da Lei federal n. 8.112/1990 (art. 149, § 2º), subsidiariamente aplicável ao pessoal da Polícia Civil do DF e da Polícia Federal, em face da omissão do seu Estatuto próprio, nos termos do art. 62, da Lei federal n. 4.878/1965, compete a comissão de três servidores públicos estáveis processar sindicância punitiva, modo por que existe, sim, exigência legal quanto à formação de conselhos trinos para processamento de sindicâncias punitivas.

b) enquanto o Estatuto dos integrantes da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Federal continuar omissos, vigorará, subsidiariamente, a disciplina do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, o qual é taxativo no sentido de que compete a comissão trina processar sindicâncias e processos administrativos disciplinares;

c) segundo entendimento do próprio Superior Tribunal de Justiça, o desrespeito ao número maior de membros componentes de colegiado competente para processar servidor público, como no caso da designação de sindicante singular em vez de

comissão trina, causa prejuízo à defesa, sim, em virtude da redução das possibilidades de absolvição do acusado;

d) o princípio do juiz natural se aplica, sim, no processo administrativo disciplinar e na sindicância punitiva, com eficácia tanto sobre os órgãos competentes para a instrução como para o julgamento dos feitos sancionadores desenvolvidos pela Administração Pública, na medida em que a Constituição Federal em vigor previu que ninguém poderia ser processado, nem julgado, senão pela autoridade competente (art. 5º, LIII).

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. A prova no processo disciplinar. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

_____. Prática de processo disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

AMORIM, Ricardo Gomes. Manual de sindicância e processo administrativo. São Paulo: Iglu, 1999.

ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. O ilícito administrativo e seu processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. de. Do poder disciplinar na administração pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

CAETANO, Marcelo. Princípios fundamentais do direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública. Brasília: Fórtium, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo administrativo federal: comentários à Lei 9.784 de 29/1/1999. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

COSTA, José Armando da. Teoria e prática do processo administrativo disciplinar. 3ª.ed. rev. atual. e ampl., Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

_____. Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar. 5ª Edição. Rev., atual. e ampl. Brasília Jurídica, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. Do ato administrativo. São Paulo: José Bushatsky, 1977.

CRUZ, José Raimundo Gomes da. O controle jurisdicional do processo disciplinar. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 4a. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

FREITAS, Augusto Teixeira de. Regras de direito. São Paulo: Lejus, 2000.

LESSA, Sebastião José. Temas práticos de direito administrativo disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 16ª. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MEDAUR, Odete. Direito Administrativo Moderno, 11. ed. rev. e atual., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MOURA, Elizabeth Maria de. O devido processo legal na Constituição brasileira de 1988 e o estado democrático de direito. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.

MOURA FILHO, Deoclécio. Orientação do processo administrativo: doutrina, prática e legislação. 2ª ed., S.E., João Pessoa: 1983.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PESSOA, Robertônio. Curso de direito administrativo moderno. Brasília: Consulex, 2000. Brasília: Consulex, 2000.

XAVIER, Alberto. Do procedimento administrativo. São Paulo: José Bushatsky, 1976.

Notas

1. CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública. Brasília: Fórtium, 2008, p. 1.045.

2. Apelação Cível e Remessa de Ofício 20000110196303/APC-DF, registro do acórdão n. 166294, julgamento de 16.09.2002, 1ª Turma Cível, relatora a Desembargadora Ana Maria Duarte Amarante, DJU de 05.02.2003, p. 24.

3. COSTA, José Armando da. Teoria e prática do processo administrativo disciplinar. 3ª.ed. rev. atual. e ampl., Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 272.

4. XAVIER, Alberto. Do procedimento administrativo. São Paulo: José Bushatsky, 1976, p. 154-157.

5. CRUZ, José Raimundo Gomes da. O controle jurisdicional do processo disciplinar. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 297.

6. Agravo de Instrumento 20050020105735 – AGI/DF, registro do acórdão 246171, julgamento de 06.04.2006, 4ª Turma Cível, relator o Desembargador Cruz Macedo, DJU de 06.06.2006, p. 224.
7. AC 268276/PE, AC – Apelação Cível, Processo: 2000.83.08.000020-4, Quarta Turma, relator o Desembargador Federal Edílson Nobre (Substituto), julgamento de 29.04.2003, DJ de 04.06.2003, p. 909. Decisão Unânime.
8. AC – Apelação Cível – 9601228659, Processo: 9601228659/TO, 1ª Turma, decisão de 21.10.1998, DJ de 18.10.1999, p. 157, relator o Desembargador federal Catão Alves.
9. AC – Apelação Cível – 268276, Processo: 200083080000204/PE, 4ª Turma, decisão de 29.04.2003, DJ de 04.06.2003, p. 909, relator o Desembargador Federal Edílson Nobre, unânime.
10. Apelação Cível e Remessa Ex-Ofício 20040110224068- APC/DF, Registro do Acórdão Número : 257397, julgamento: 19.09.2005, 5ª Turma Cível, Relator o Desembargador Dácio Vieira, DJU de 26.10.2006, p. 129.
11. AC – Apelação Cível – 199701000373146, 3ª Turma Suplementar, decisão de 25.11.2004, DJ de 03.03.2005, p. 39, relator o Juiz Federal convocado Vallisney de Souza Oliveira.
12. CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública. Brasília: Fórum, 2008, p. 334-337.
13. MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 16ª. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 249.
14. Idem, op. cit., p. 250-251.
15. MOURA FILHO, Deoclécio. Orientação do processo administrativo: doutrina, prática e legislação. 2ª ed., S.E., João Pessoa: 1983, p. 11.
16. MEDAUR, Odete. Direito Administrativo Moderno, 11. ed. rev. e atual., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 307.
17. ARAÚJO, Edmir Netto de. O ilícito administrativo e seu processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 131.
18. ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 861.
19. COSTA, José Armando da. Teoria e prática do processo administrativo disciplinar. 3ª.ed. rev. atual. e ampl., Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 277-278.
20. FILHO, Romeu Felipe Bacellar. Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998, p.308.
21. PESSOA, Robertônio. Curso de direito administrativo moderno. Brasília: Consulex, 2000. Brasília: Consulex, 2000, p. 369.
22. AMORIM, Ricardo Gomes. Manual de sindicância e processo administrativo. São Paulo: Iglu, 1999, p. 42.
23. Processo/DF n. 130.000.073/2006, Interessado: SUCAR, Parecer 106/2006-PROPES/PGDF.
24. FREITAS, Augusto Teixeira de. Regras de direito. São Paulo: Lejus, 2000, p. 344.
25. ALVES, Léo da Silva. Prática de processo disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2001, p. 154.

26. FILHO, Romeu Felipe Bacellar. Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 303.
27. FILHO, Romeu Felipe Bacellar. Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 298-299.
28. Ibidem, p. 117.
29. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 4a. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 419.
30. MOURA, Elizabeth Maria de. O devido processo legal na Constituição brasileira de 1988 e o estado democrático de direito. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000, p. 114.
31. OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 155.
32. CAETANO, Marcelo. Princípios fundamentais do direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 136.
33. Ibidem, p. 197.
34. FILHO, José dos Santos Carvalho. Processo administrativo federal: comentários à Lei 9.784 de 29/1/1999. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p.108.
35. LESSA, Sebastião José. Temas práticos de direito administrativo disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 162.
36. REO 199701000350350, Processo: 199701000350350/PI, 1ª Turma Suplementar, decisão de 10.06.2003, DJ de 03.07.2003, p. 181, relator o Desembargador federal convocado Manoel José Ferreira Nunes.
37. AMS 199901001074198, Processo: 199901001074198/MG, 1ª Turma Suplementar, decisão de 04.04.2003, DJ de 30.04.2003, p. 103, relator o Desembargador federal convocado Manoel José Ferreira Nunes.
38. ALVES, Léo da Silva. A prova no processo disciplinar. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 29.
39. JÚNIOR, José Cretella. Do ato administrativo. São Paulo: José Bushatsky, 1977, p. 26.
40. REO – 9001023835, Processo: 9001023835 UF/DF, 2ª Turma, decisão de 28.08.1990, DJ de 17.09.1990, p. 21172, relator o Desembargador federal Hermenito Dourado, unânime.
41. AMS – 199801000576829, Processo: 199801000576829/MG, 1ª Turma Suplementar, decisão de 04.02.2003, DJ de 13.03.2003, p. 207, relator o Desembargador federal convocado Manoel José Ferreira Nunes.
42. "A Lei Complementar Estadual n. 39/90 que autorizava a delegação de competência para a instalação de processo administrativo não mais vigorava à época da instauração do procedimento, pelo contrário, estava em vigência a Lei Complementar n. 68/92, que atribui, especificamente, a determinados agentes a competência para este mister (art. 189). Está assim eivada de nulidade a portaria de instauração do procedimento, pois subscrita por agente que atuava no exercício de função delegada." (ROMS 9584/RO; DJ de 19.06.2000, p. 211, relator o Min. Fernando Gonçalves, 6ª Turma.).
43. AC 313467, Processo: 200151010116244/RJ, 5ª Turma, decisão de 26.05.2004, DJU de 09.06.2004, p. 132, relator o Desembargador federal Franca Neto, unânime.
44. RMS, Processo: 9004018492/RS, 2ª Turma, decisão de 25.03.1993, DJ de 02.06.1993, p. 20920, relator o Desembargador federal Jardim de Camargo, unânime.

45. FILHO, Romeu Felipe Bacellar. Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 292, 303.

46. MS 0204280/93- RJ, DJ de 19.04.1994, relator o Desembargador federal Sérgio de Andréa Ferreira.

47. Op. cit., p. 301.

48. RHC 15170/SP, Recurso Ordinário em habeas corpus, 2003/0192981-3, relator o Ministro Felix Fischer, 5ª Turma, julgamento de 23.06.2004, DJ de 13.09.2004, p. 262.

49. Brasil. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma, unânime, relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgamento de 19 de agosto de 2008, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 25.952-DF (2007/0299021-5).

50. Brasil. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma, unânime, relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgamento de 19 de agosto de 2008, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 25.952-DF (2007/0299021-5).

51. COSTA, José Armando da. Teoria e prática do direito disciplinar. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 337.

52. AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA – 199901001074198, Processo: 199901001074198 UF: MG Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA SUPLEMENTAR, Data da decisão: 04/04/2003 Documento: TRF100146716, Fonte DJ DATA: 30/04/2003 PAGINA: 103, Relator(a) JUIZ MANOEL JOSÉ FERREIRA NUNES (CONV.), Decisão A Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação e à remessa oficial. Participaram do Julgamento os Exmos. Srs. DESEMBARGADOR FEDERAL LUIZ GONZAGA BARBOSA MOREIRA e JUIZ ANTONIO CLAUDIO MACEDO DA SILVA(CONV.). Ausência justificada do Sr. DESEMBARGADOR FEDERAL CATÃO ALVES.

53. Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL, Processo: 200204010225751 UF: RS Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA, Data da decisão: 11/11/2003 Documento: TRF400092326 Fonte DJ 17/12/2003 PÁGINA: 374, Relator(a) SILVIA MARIA GONÇALVES GORAIEB Decisão A TURMA, POR UNANIMIDADE, DEU PROVIMENTO AO RECURSO.

54. Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL, Processo: 9604130021 UF: RS Órgão Julgador: QUARTA TURMA

Data da decisão: 25/05/1999 Documento: TRF400072807, Fonte DJ 28/07/1999 PÁGINA: 294

Relator(a) ANTONIO ALBINO RAMOS DE OLIVEIRA Decisão UNÂNIME.

55. AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA – 199901001074198, Processo: 199901001074198 UF: MG Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA SUPLEMENTAR, Data da decisão: 04/04/2003 Documento: TRF100146716, Fonte DJ DATA: 30/04/2003 PAGINA: 103, Relator(a) JUIZ MANOEL JOSÉ FERREIRA NUNES (CONV.), Decisão A Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação e à remessa oficial. Participaram do Julgamento os Exmos. Srs. DESEMBARGADOR FEDERAL LUIZ GONZAGA BARBOSA MOREIRA e JUIZ ANTONIO CLAUDIO MACEDO DA SILVA(CONV.). Ausência justificada do Sr. DESEMBARGADOR FEDERAL CATÃO ALVES.

56. REO 1997.01.00.035035-0/PI, Remessa ex officio, relator o juiz federal Manoel José Ferreira Nunes (convocado), 1ª Turma Suplementar, DJ de 03.07.2003, p.181, decisão: 10.06.2003, por unanimidade.

57. Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL – 114319, Processo: 9602247967 UF: RJ Órgão Julgador: QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, Data da decisão: 14/12/2005 Documento: TRF200149744, Fonte DJU - Data::23/01/2006 - Página::179, Relator(a) Desembargador Federal PAULO ESPIRITO SANTO. Decisão Por unanimidade, negou-se provimento à apelação, na forma do voto do Relator.

58. Classe: AG - Agravo de Instrumento – 31751, Processo: 200005000416280 UF: RN Órgão Julgador: Segunda Turma, Data da decisão: 14/11/2000 Documento: TRF500046316. Fonte DJ - Data::04/06/2001 - Página::455, Relator(a) Desembargador Federal Araken Mariz. Decisão UNÂNIME

59. Origem: TRIBUNAL - TERCEIRA REGIÃO, Classe: REOMS - REMESSA EX OFFICIO EM MANDADO DE SEGURANÇA – 272429, Processo: 200560000003137 UF: MS Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA

Data da decisão: 07/02/2007 Documento: TRF300112755, Fonte DJU DATA:28/02/2007 PÁGINA: 203

Relator(a) JUIZ ALEXANDRE SORMANI, Decisão A Turma, por unanimidade, negou provimento à remessa oficial, nos termos do voto do(a) Relator(a).

60. A.A. Contreiras de Carvalho bem anota que a comissão realiza " todos os atos que assinalam a fase instrutória do processo" (CARVALHO, A. A. Contreiras de. Estatuto dos funcionários públicos interpretado. 2a. ed., São Paulo e Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, vol. II, 1961. 2. ed. São Paulo e Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1961. vol. II, p. 52).

61. Ibidem, p. 101-102, 129.

62. O colendo Supremo Tribunal Federal sepultou a controvérsia no julgamento do RMS 22.789 – RJ, DJ de 25.06.1999, relator o Ministro Moreira Alves, em acórdão do qual se extrai trecho da ementa: " Se, porém, da sindicância decorrer a possibilidade de aplicação de penalidade de advertência ou de suspensão de até 30 dias, essa aplicação só poderá ser feita se for assegurada ao servidor, nesse procedimento, sua ampla defesa".

63. O STJ bem distinguiu a sindicância em cujo término advém punição ao sindicato como aquela que interrompe a prescrição, como se extrai do julgamento proferido por sua 6ª Turma no ROMS 10.316/SP, DJ de 22.05.2000, p. 142, relator o Min. Vicente Leal, em acórdão do qual se transcreve breve trecho de sua ementa: " A sindicância que interrompe o fluxo prescricional é aquela realizada como meio sumário de apuração de faltas e aplicação de penalidades outras que não a demissão, e não o procedimento meramente apuratório e esclarecedor de fatos, desprovido do contraditório e da ampla defesa e que não dispensa a posterior instauração do processo administrativo".

64. A Corte julgou no sentido de que: "Na sindicância administrativa, por poder gerar aplicação de pena disciplinar, deve-se assegurar ao sindicato o direito à ampla defesa" (RMO – Remessa de Ofício n. 2002.01.1.116439-5, relatora a Desembargadora Haydevalda Sampaio, 5ª. Turma Cível, DJ 3, de 22.10.2003, p. 61, votação unânime).

65. Adriana Menezes de Rezende reconhece a validade da figura da sindicância punitiva para imposição de penalidades de até suspensão de 30 dias no regime da L. 8.112/90, desde que assegurada defesa ao servidor sindicado (Do processo administrativo disciplinar e da sindicância. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 69/70, 72). Lúcia Valle Figueiredo sufraga a mesma tese (Curso de direito administrativo. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 427). José Armando da Costa, igualmente, referenda a lição pela imperatividade de defesa prévia do servidor na sindicância punitiva (Controle judicial do ato disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 405). Diogo de Figueiredo Moreira Neto advoga como obrigatórios contraditório e ampla defesa ainda que nos procedimentos administrativos que não resultem em demissão (Curso de direito administrativo. 12. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 317). Mesmo entendimento de Sebastião José Lessa (Do processo administrativo disciplinar e da sindicância. 3. ed. rev. e atual. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 60). Diógenes Gasparini sentencia que os processos de punição devem ser contraditórios (Direito administrativo. 5. ed. rev. atual. e aument. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 775).

66. JÚNIOR, Carlos S. de Barros. Do poder disciplinar na administração pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p.162, 177, 207.

* procurador do Distrito Federal, advogado em Brasília (DF)

Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11939>> Acesso em: 10 nov. 2008.