



# CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA DO OESTE

CNPJ: 26.042.598/0001-75



## PARECER JURÍDICO

**REFERENTE: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 05, DE 06 DE JUNHO DE 2017.**

**EMENTA: “ESTABELECE NORMAS PARA A INSTALAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONCLUSÃO DO PROCESSO DISCIPLINAR RELATIVO AOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE LIMEIRA DO OESTE-MG”.**

**AUTORIA: Poder Executivo**

**COMISSÕES COMPETENTES:**

**COMISSÃO DE ADMISSIBILIDADE: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final.**

**QUORUM PARA APROVAÇÃO: Maioria Simples.**

**SOLICITAÇÃO DE URGÊNCIA: SIM**

### RELATÓRIO:

Trata-se de projeto de Lei de autoria do Poder Executivo e tem como objetivo regulamentar de forma específica a instauração, o trâmite e a conclusão dos processos administrativos disciplinares no âmbito do Município de Limeira do Oeste, visando dar maior segurança jurídica e legal aos referidos procedimentos.

Impõe-se ressaltar que o presente Projeto de Lei foi elaborado com observância plena dos princípios constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e ao contrário.

Dessa forma, se faz necessária a sua aprovação para maior proteção aos direitos dos servidores e ao melhor cumprimento dos fins da Administração Pública Municipal.

### FUNDAMENTAÇÃO:

Analisando o aspecto jurídico, constatamos ser o projeto de iniciativa do Executivo Municipal, nos termos do art. 57, da Lei Orgânica:

#### Noções de 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, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”<sup>1</sup>. Ou seja, não compete ao Direito Administrativo tratar da concepção do Estado, sua atividade legislativa,





# CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA DO OESTE

CNPJ: 26.042.598/0001-75



judicial ou social, objeto de estudo de outros ramos do Direito. Sua função é a organização interna da Administração Pública, sua hierarquia, seu pessoal, o funcionamento dos seus serviços e suas relações com os administrados. Para bem executar as atividades que lhe são incumbidas, a Administração precisa de meios para organizar, controlar e corrigir suas ações.

Surge, portanto, a necessidade de meios hábeis a garantir a regularidade e o bom funcionamento do serviço público, a disciplina de seus subordinados e a adesão às leis e regras dele decorrentes, o que, no conjunto, denomina-se Direito Administrativo Disciplinar. 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. 1 MEIRELLES, p. 40. 16 Como exemplo, mesmo se uma infração disciplinar fosse também considerada como crime, não se poderia tratar o ilícito administrativo da mesma forma que o penal, pois se aquele trata de um direito em regra disponível, este protege um direito indisponível, considerado mais relevante sob a luz do Direito, fundamentado em outras normas e princípios.

2.1. Legislação Fundamental Na Administração Pública Federal, o processo administrativo disciplinar tem como base legal a Constituição Federal, que veio a ser regulamentada pela Lei nº 8.112/90, em seus Títulos IV (do Regime Disciplinar, artigos 116 a 142) e V (do Processo Administrativo Disciplinar, artigos 143 a 182).

Entretanto, a Lei no 8.112/90 apresenta algumas lacunas relativas ao processo administrativo disciplinar que demandam integração por meio de outras legislações aplicáveis, com destaque para as seguintes:

a) Lei no 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo) – regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. A aplicação das regras elencadas na Lei Federal nº 9.784/99 aos processos administrativos disciplinares (regidos por lei especial – Lei no 8.112/90) será subsidiária, vale dizer, a lei geral incidirá nas partes omissas e sempre que não houver disposição especial no Estatuto dos Servidores Públicos Federais, como prevê o artigo 69;

b) Lei no 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) – além de trazer disposições para responsabilizar agentes públicos por atos de improbidade, agrega aspectos específicos para o processo administrativo disciplinar, definindo os atos de improbidade administrativa e cominando penas passíveis de serem aplicadas a agentes públicos.

Aplica-se ainda ao Processo Administrativo Disciplinar os princípios constitucionais regentes da Administração Pública, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de princípios processuais, tais como o do devido processo legal (due process of law), da ampla defesa, do contraditório, da presunção de não culpabilidade etc.

As normas do Código de Processo Penal e do Código de Processo Civil podem valer subsidiariamente no direito disciplinar, ou seja, desde que não haja norma especial regendo a matéria. 17

2.2. Princípios Aplicáveis Na tarefa da promoção da responsabilização mediante processo administrativo disciplinar deve atentar-se não somente aos princípios básicos da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal. O processo

9





# CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA DO OESTE

CNPJ: 26.042.598/0001-75



administrativo disciplinar deve observância aos demais princípios acautelados na Carta Magna.

Desta forma, aos princípios setoriais expressos na Carta Magna somam-se os de caráter mais amplo, ligados aos direitos individuais e aos processuais, cujos de maior relevância encontram-se elencados a seguir:

## 2.2.1. Princípio do Devido Processo Legal

O princípio do devido processo legal está previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, e é considerado o princípio fundamental do processo administrativo, eis que se configura a base sobre a qual os demais se sustentam. Representa, ainda, a garantia inerente ao Estado Democrático de Direito de que ninguém será condenado sem que lhe seja assegurado o direito de defesa, bem como o de contraditar os fatos em relação aos quais está sendo investigado.

Por esse princípio, nenhuma decisão gravosa a um determinado sujeito poderá ser imposta sem que, antes, tenha sido submetido a um processo cujo procedimento esteja previamente previsto em lei, ou seja, impõe o cumprimento dos ritos legalmente previstos para a aplicação da penalidade<sup>2</sup>.

Nem mesmo um falta considerada leve pode ter sua penalidade aplicada sem obediência aos ritos processuais estabelecidos na lei no. 8112/90. Nesse sentido, o artigo 143 da lei no. 8112/90:

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.”

Da mesma forma, por se tratar de uma garantia constitucional, não pode a Administração Pública desobedecer os ritos previstos em lei visando uma maior agilidade. Esta eventual desatenção aos ditames legais não pode ocorrer nem mesmo a pedido do acusado, por se tratar de direito indisponível.

No mesmo sentido, quando se fala em rito sumário, previsto no artigo 133 da lei no. 8.112/90, a Administração somente poderá utilizá-lo para apuração das faltas de acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas, abando- 2 MADEIRA, p. 54. 18 no de cargo e inassiduidade habitual, não cabendo ao gestor a apuração neste rito de outra falta disciplinar.

## 2.2.2. Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório

Pilares do devido processo legal disciplinados no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal e arts. 2º, caput, e parágrafo único, X, da Lei 9.784, de 29/01/99, facultam ao acusado/indiciado, durante todo o processo, a efetiva participação no processo, possibilitando-lhe a utilização de todos os meios de defesa admitidos pelo ordenamento jurídico. O princípio da ampla defesa significa permitir a qualquer pessoa acusada o direito de se utilizar de todos os meios de defesa admissíveis em direito. É imprescindível que ele seja adotado em todos os procedimentos que possam gerar qualquer tipo de prejuízo ao acusado<sup>3</sup>. Portanto, deve ser adotado em todos os procedimentos que possam ensejar aplicação de qualquer tipo de penalidade ao investigado (sindicância punitiva, PAD).

No processo administrativo disciplinar o princípio é expresso no artigo 143 da Lei 8.112/90:





# CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA DO OESTE

CNPJ: 26.042.598/0001-75



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. (grifo nosso)

No seu artigo 156, a Lei no. 8.112/90 vem esmiuçar como poderia ser exercida a ampla defesa:

Art. 156. É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial. O princípio do contraditório dispõe que a todo ato produzido pela comissão caberá igual direito de o acusado opor-se a ele ou de apresentar a versão que lhe convenha ou ainda de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pela acusação<sup>4</sup>. No curso da apuração dos fatos e após a notificação prévia, que comunica o servidor da decisão da comissão sobre a sua condição de acusado, 3 MEDAUAR, p. 173. 4 MEDAUAR, p. 171. 19 deve haver notificação de todos atos processuais sujeitos ao seu acompanhamento, possibilitando ao acusado contradizer a prova produzida.

## 2.2.3. Princípio do Informalismo Moderado

O princípio do informalismo moderado significa, no processo administrativo disciplinar, a dispensa de formas rígidas, mantendo apenas as compatíveis com a certeza e a segurança dos atos praticados, salvo as expressas em lei e relativas aos direitos dos acusados. Odete Medauar<sup>5</sup> explicita que “o princípio do informalismo moderado se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo.” A sua previsão legal está no artigo 22 da lei no. 9.784/99:

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

## 2.2.4. Princípio da Verdade Real

Também chamado de princípio da verdade material, não se admitindo a “verdade sabida” no processo administrativo disciplinar. A Comissão Disciplinar deve buscar, na medida do possível, o que realmente teria acontecido, não se contentando apenas com aquela levada ao processo pelos envolvidos<sup>6</sup>.

Desse princípio decorre que a Administração tem o poder-dever de tomar emprestado e de produzir provas a qualquer tempo, atuando de ofício ou mediante provocação, de modo a formar sua convicção sobre a realidade fática em apuração.

Neste mesmo diapasão, temos que o único efeito da revelia no processo administrativo disciplinar é o da nomeação de defensor dativo, não se reputando como verdadeiro os fatos imputados ao acusado.

Nestes termos, o artigo 164 da lei no. 8.112/90:

Art. 164. Considerar-se-á revel o indiciado que, regularmente citado, não apresentar defesa no prazo legal.

§ 1º A revelia será declarada, por termo, nos autos do processo e devolverá o prazo para a defesa.





# CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA DO OESTE

CNPJ: 26.042.598/0001-75



§ 2º Para defender o indiciado revel, a autoridade instauradora do processo designará um servidor como defensor dativo, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado.

## 2.2.5. Princípio da Presunção de Inocência ou de não culpabilidade

O princípio da presunção de inocência, consagrado no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal, estabelece que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

Por esse princípio, o acusado/indiciado durante o processo disciplinar e enquanto não houver decisão final condenatória deve ser considerado inocente. O ônus de provar a responsabilidade é da Administração<sup>7</sup>. Em razão deste princípio não se pode tratar o acusado como condenado, impondo restrições descabidas, ou sem previsão legal. Os atos cautelatórios poderão ser impostos ao acusado por não se tratar de medida que viole tal princípio, neste sentido o afastamento preventivo:

Art. 147. Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade, a autoridade instauradora do processo disciplinar poderá determinar o seu afastamento do exercício do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração.

Parágrafo único. O afastamento poderá ser prorrogado por igual prazo, findo o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo. Da mesma forma as medidas restritivas do artigo 172 da lei no. 8.112/90: Art. 172. O servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada. 7 MADEIRA, p. 52. 21 2.2.6.

## Princípio da Motivação

O princípio da motivação surge como mais um instrumento de garantia da Administração e dos administrados quanto ao atendimento do interesse público, revestindo-se, de certo modo, em uma forma de publicidade da vontade da Administração estampada nos seus atos. Portanto, a razão e os fundamentos de qualquer decisão administrativa que implique restrições a direitos dos cidadãos devem obrigatoriamente ser explicitados<sup>8</sup>. Nesse sentido o disposto no artigo 50 da lei n. 9.784/99:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo..

## 3. Responsabilização

2





# CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA DO OESTE

CNPJ: 26.042.598/0001-75



O servidor público federal que comete um ilícito no desempenho de suas atribuições poderá responder pelo ato nas instâncias civil, penal e administrativa (artigo 121 da Lei nº 8.112/90). Essas responsabilidades possuem características próprias, sofrendo gradações de acordo com as situações que podem se apresentar como condutas irregulares ou ilícitas no exercício das atividades funcionais, possibilitando a aplicação de diferentes penalidades, que variam de instância para instância. Dessa forma, falta do cumprimento dos deveres no exercício da função pública ou em razão de transgressão de deveres ou proibições dão 8 MELLO, p. 108. 22 margem à responsabilidade administrativa; danos patrimoniais causados à Administração Pública ou a terceiros ensejam a responsabilidade civil; e a prática de crimes funcionais e contravenções, a responsabilização penal.

### 3.1. Responsabilidade Administrativa

A responsabilização do servidor público 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 do cargo ou função, gera a responsabilidade administrativa (artigo 124), sujeitando o servidor faltoso à imposição de sanções disciplinares.

Em geral, os deveres e proibições ao servidor público estão previstos nos artigos 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 contraditória ou de processo administrativo disciplinar (artigo 143). 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 direta com as atribuições do cargo que ocupa (artigo 148).

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

Uma vez comprovada a infração disciplinar pela própria Administração Pública por meio de sindicância punitiva ou de processo administrativo disciplinar poderá resultar, ao servidor público faltoso, a aplicação das sanções previstas no artigo 127 do Estatuto Funcional, a saber:

- I- advertência;
- II- suspensão;
- III- demissão;
- IV- cassação de aposentadoria ou disponibilidade;
- V- destituição de cargo em comissão;
- VI- destituição de função comissionada.

### III – CONCLUSÃO



# CÂMARA MUNICIPAL DE LIMEIRA DO OESTE

CNPJ: 26.042.598/0001-75



Assim sendo, o projeto de lei em pauta está amparado pelos dispositivos legais retro invocados, podendo ser colocado na ordem do dia.

Este é o nosso parecer.

Limeira do Oeste MG, 13 de junho de 2017.

**Vander Moure Simões**  
Assessor Jurídico  
OAB/MG. 99.919

*Recebido aos  
03/08/17  
Helen*