

**DIOGO ESTEVES PEREIRA**

**PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO PROCESSO  
ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Monografia de graduação apresentada como requisito para a conclusão do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCeub.

Orientador: Rafael Thomaz Favetti.

**BRASÍLIA**

**2011**

A Deus, em primeiro lugar, pois é quem nos dá a força para buscarmos conhecimento, aos meus pais Olinto e Maria José principalmente ao meu pai que muito me ajudou e sempre esteve ao meu lado, a minha mulher Carla, que sempre me incentivou a estar em busca do conhecimento, a todos as pessoas que me ajudaram a chegar até onde cheguei, como tio Arnaldo, o tão sereno tio André, tia Antonina, a Carlos Eduardo responsável pela escolha deste tema, aos amigos de todas as horas João Paulo Lima, João Paulo Lopes, Tomé, Benito Júnior, Teresa Morelli, Nê e meus chefes que muito bem me acolheram José Osmar e Eduardo Lopes, a nossa Corregedora Setorial Ana Valéria, a meu Padrinho, enfim a toda minha família, amigos, mestres e colegas de trabalho que contribuíram para o meu crescimento em busca do conhecimento.

## RESUMO

Trata-se de monografia que tem por objetivo desenvolver pesquisas quanto a possibilidade ou não da aplicação do Princípio da Insignificância no Processo Administrativo Disciplinar, abordaremos de início a importância do Direito Administrativo para o funcionamento do Estado, em seguida faremos algumas considerações quanto ao conceito de Princípio, na seqüência será abordado os Princípios que regem a Administração Pública e o Processo Administrativo Disciplinar, fazendo a distinção quanto a sua alocação, como os constitucionais, os infraconstitucionais, os doutrinários e os Jurisprudenciais, em seguida será feita uma abordagem quanto a origem, conceito, aplicação em outros ramos do Direito, do Princípio da Insignificância, em seguida faremos a abordagem sobre o Processo Administrativo Disciplinar, posteriormente, será feita uma distinção das apurações relevantes ante as apurações irrelevantes para a Administração Pública, e no penúltimo tópico deste estudo será dito se há ou não a possibilidade de aplicabilidade do Princípio da Insignificância no Processo Administrativo Disciplinar, e por derradeiro, será exposta a conclusão quanto ao resultado final do presente trabalho.

**Palavras-chaves:** Direito Constitucional, Direito Administrativo, Processo Administrativo Disciplinar, Princípio da Insignificância.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1. DOS PRINCÍPIOS</b> .....	<b>10</b>
<b>1.1. Dos Princípios que norteiam o Processo Administrativo Disciplinar</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1.1. Princípios Constitucionais</b> .....	<b>13</b>
a) <u>Princípio da Legalidade</u> : .....	14
b) <u>Princípio da Impessoalidade</u> : .....	15
c) <u>Princípio da Moralidade</u> : .....	16
d) <u>Princípio da Publicidade</u> : .....	17
e) <u>Princípio da Eficiência</u> : .....	17
f) <u>Princípio da Ampla Defesa</u> : .....	19
g) <u>Princípio do Contraditório</u> : .....	19
h) <u>Princípio do Devido Processo Legal</u> : .....	20
i) <u>Princípio do Duplo Grau de Jurisdição Administrativa</u> : .....	20
j) <u>Princípio do <i>non bis in idem</i></u> : .....	21
l) <u>Princípio da Presunção da Inocência</u> : .....	21
<b>1.1.2. Princípios que norteiam Processo Administrativo Disciplinar segundo a Doutrina</b> .....	<b>22</b>
a) <u>Princípio da presunção de legitimidade ou de veracidade</u> : ..	22
b) <u>Princípio da Igualdade</u> : .....	23
c) <u>Princípio da Verdade Material</u> : .....	23
<b>1.1.3. Princípios que norteiam Processo Administrativo Disciplinar segundo a Jurisprudência</b> .....	<b>24</b>
a) <u>Princípio da Autotutela</u> : .....	24
<b>1.2. Dos Princípios gerais que regem o Processo Administrativo Disciplinar segundo a legislação infraconstitucional</b> .....	<b>25</b>
a) <u>Princípio da Proporcionalidade e da Razoabilidade</u> : .....	25
b) <u>Princípio da Motivação</u> : .....	27
c) <u>Princípio da Segurança Jurídica</u> : .....	27

d) <u>Princípio do Interesse Público</u> : .....	28
e) <u>Princípio da Imparcialidade</u> : .....	29
f) <u>Princípio da Independência</u> : .....	30
g) <u>Princípio da Informalidade</u> : .....	31
h) <u>Princípio da Boa-fé</u> : .....	32
i) <u>Princípio da Oficialidade</u> : .....	33
<b>1.3. Do Princípio da Insignificância .....</b>	<b>35</b>
<b>1.3.1. Origem .....</b>	<b>35</b>
<b>1.3.2 Conceito .....</b>	<b>35</b>
<b>1.3.3 Ramos de Aplicabilidade .....</b>	<b>36</b>
a) <u>Direito Penal</u> : .....	36
b) <u>Direito Ambiental</u> : .....	38
<b>2. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – LATO SENSU .....</b>	<b>40</b>
<b>2.1. Espécies .....</b>	<b>46</b>
<b>2.1.1. Processo Administrativo Disciplinar – strictu sensu .....</b>	<b>46</b>
a) <u>Rito Comum Ordinário</u> : .....	46
b) <u>Rito Sumário</u> : .....	47
<b>2.1.2. Sindicância Acusatória .....</b>	<b>49</b>
<b>2.1.3. Sindicância Investigativa .....</b>	<b>50</b>
<b>3. DAS PROBLEMÁTICAS DAS APURAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .</b>	<b>51</b>
<b>4. DA APLICABILIDADE OU NÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO</b>	
<b>PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....</b>	<b>57</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

Trata-se de projeto de pesquisa que foi desenvolvido, com intuito de fazer uma análise na possibilidade de aplicação ou não do Princípio da Insignificância no Processo Administrativo Disciplinar.

Para a elaboração e compreensão deste trabalho será necessário um estudo dos Princípios que regem a Administração, em especial quanto ao Princípio da Eficiência, proporcionalidade e razoabilidade e supremacia do interesse público.

Quanto à legislação infraconstitucional será necessário um amplo conhecimento da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que *dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais*,<sup>1</sup> e da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que *regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*.<sup>2</sup>

A pesquisa deste trabalho trará grande impacto no âmbito da Administração Pública, principalmente no quesito da Legalidade, onde muitos operadores do direito não admitem a inserção de nenhuma possibilidade senão aquela prevista em lei, além da Indisponibilidade do Interesse Público.

Desta forma traremos no bojo deste trabalho alegações no sentido de que a Administração releva questões irrelevantes indo contra a eficiência, a proporcionalidade e razoabilidade (já sedimentada nos nossos Tribunais Superiores quanto ao controle de legalidade nos atos discricionários da Administração).

Buscaremos nos orientar também quanto a alguns números como o custo para a Administração de um Processo Administrativo Disciplinar, a falta de pessoal capacitado para a atuação em tais processos, a supressão das apurações irrelevantes ante as apurações relevantes.

---

<sup>1</sup>BRASIL. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, Preâmbulo.

<sup>2</sup> \_\_\_\_\_. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, Preâmbulo.

O desenvolvimento deste tema trará grande impacto na Administração Pública, com intuito de não legalizar o ilícito, mas sim utilizar mecanismos eficientes e proporcionais, na atuação quanto ao Poder Disciplinar da Administração, como é utilizado a Transação Penal no Direito Penal e a Conciliação no Direito Civil.

Nas palavras do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Castro Meira, *in loco*, enfatizou: quando era Presidente do Tribunal Regional Federal, um servidor bateu um carro, chamei o e conversei falando que não era necessário a abertura de procedimento disciplinar, pois é da índole do bom servidor arcar com suas faltas perante a administração. Concordando com o acontecido, o servidor arcou com o prejuízo, caracterizando assim a eficiência, a proporcionalidade e razoabilidade e, em momento, algum, a Administração obteve prejuízos e sim ganhos, pois não teve custos e sim a efetiva reparação do dano.

Diante desse fato só nos resta parabenizar a tão brilhante atuação do Ministro como Administrador Público, e tentar cada vez mais buscar administradores e mecanismos deste nível para o bom desempenho das atividades no âmbito da Administração.

Neste diapasão, o Processo Administrativo Disciplinar é o mecanismo pelo qual o Estado tem para apurar e até mesmo penalizar seus servidores públicos pelo cometimento de ilícitos administrativos.

Este procedimento tem que obedecer a legislação vigente e também aos Princípios que regem a Administração, como também os Princípios que regem o próprio Processo Administrativo.

Segundo o doutrinador José Armando da Costa, o sistema de repressão disciplinar utilizado no Brasil, se assemelha mais com o modelo semijurisdicionalizado, que é um

sistema intermediário, pois está entre o Hierárquico e o Jurisdicionalizado, nos seguintes termos: “o superior hierárquico, mesmo sem perder certas franquias discricionárias, fica jungido a determinadas limitações de ordem legal”.<sup>3</sup>

Conforme demonstrado pelo citado professor, podemos afirmar que, em que pese as dificuldades impostas pela legislação para padronizar nosso sistema, nosso sistema é o semijurisdicionalizado, ou seja, encontraremos traços do sistema Jurisdicionalizado e traços do sistema hierárquico, por exemplo, o artigo 143, do Regime Jurídico dos servidores civil da União, é uma mostra do sistema hierárquico quando diz o seguinte: “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar...”<sup>4</sup>, já no que tange ao sistema jurisdicionalizado, temos como exemplo o artigo 132, do mesmo Regime Jurídico, quando define taxativamente as possibilidades de aplicação da pena de demissão. Sendo assim, podemos afirmar que no Brasil nosso sistema de Repressão Disciplinar é semijurisdicionalizado.

A Constituição Federal, disciplina muitas regras quanto ao Direito Administrativo, que é o ramo do direito público que da vida a Constituição, sendo assim o processo administrativo é o meio pelo qual a Administração se movimenta, diante de tal afirmativa, fica notório que o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, mais precisamente o processo administrativo estão interligados entre si, diante de tal ligação é que o Professor Vasco Pereira da Silva, assim preleciona:

Existe, em primeiro lugar, uma relação de “dependência constitucional” do Contencioso Administrativo, ao ponto de se poder afirmar, de acordo com a já clássica formulação de FRITZ WERNER, que ele é <<Direito Constitucional concretizado>>. E isto porque as opções da lei fundamental se espelham no modo como a Administração Pública deve estar organizada, deve funcionar, deve actuar e como deve ser controlada jurisdicionalmente.

Assim, o Direito do Contencioso Administrativo é (ou deve ser) Direito Constitucional Concretizado, pois corresponde à tentativa de realização das opções constitucionais ao nível da justiça administrativa. O que contraria aquela outra idéia de que <<Direito Constitucional passa e o

---

<sup>3</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. p. 85-89.

<sup>4</sup> BRASIL. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, *caput*, do artigo 143.

Direito Administrativo fica>> (OTTO MAYER), a qual – se é certo que pode ser interpretada, em sentido sociológico, como sintomática da inércia (e conseqüente lentidão) das instituições administrativas perante as (mais rápidas) transformações constitucionais - não pode, de modo algum, num Estado de Direito, significar em termos jurídicos a impermeabilidade do Direito Administrativo em face de valores e das normas constitucionais.

Mas se há uma dependência constitucional do Direito Administrativo, a afirmação inversa é igualmente verdadeira: existe também uma “dependência administrativa” do Direito Constitucional. E isto é manifestamente evidente no contencioso administrativo, enquanto domínio privilegiado de realização dos direitos fundamentais.<sup>5</sup>

Conforme demonstrado no trecho acima, fica caracterizado a ligação que o direito administrativo, mais precisamente o processo administrativo, tem com o direito constitucional, sendo assim, o processo administrativo se mostra como o carro chefe do Estado, sem ele o Estado não anda, é preciso dessa instrumentalidade para que o Estado possa atuar. É neste sentido que diz o ilustre autor, ou seja, o direito constitucional está intimamente ligado ao direito administrativo, o que inclui também o processo administrativo.

Nestes termos, denota-se a importância de trabalhos referente a administração pública, sendo assim, para estudo da problematização delimitada, iremos discorrer dos assuntos que abaixo se segue.

Quanto aos Princípios, será dividido nos seguintes grupos: os que regem a Administração, os que regem o processo administrativo, mais especificamente o disciplinar, secundariamente serão subdivididos ainda em princípios constitucionais, infraconstitucionais, doutrinários e jurisprudenciais.

Será feito o estudo quanto a aplicação destes princípios ao processo administrativo disciplinar, tendo assim uma grande abordagem quanto aos prós e contra a aplicação do Princípio da Insignificância no Processo Administrativo Disciplinar.

Buscaremos fazer uma exposição com intuito de demonstrar em que consiste o Princípio da Insignificância, e outras áreas em que é perfeitamente aplicável.

---

<sup>5</sup> SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo como Direito Constitucional concretizado ou ainda por concretizar?* Lisboa: Almedina, 1999. p. 06-07.

Em seguida será abordado o Processo Administrativo Disciplinar, os tipos, a forma, o conceito de cada tipo, e seus possíveis desdobramentos.

Quanto às apurações tentaremos buscar as relevantes e as irrelevantes, na tentativa de separar o que realmente a Administração tem interesse, em apurar.

No penúltimo tópico do trabalho será discutida a possibilidade ou não de aplicação do Princípio da Insignificância no Processo Administrativo Disciplinar e a devida fundamentação que corrobora para utilização de tal mecanismo, ou que impeça tal utilização.

Por fim, será exposta a conclusão deste trabalho, os pontos que podem ser melhorados ou piorados, o que poderá ser feito para que a Administração atinja seus objetivos, e os servidores públicos possam contribuir para melhor harmonia entre a sociedade e a Administração Pública.

## 1. DOS PRINCÍPIOS

Primeiramente há de se fazer uma breve análise do conceito da palavra princípio, e saber a sua importância dentro do ordenamento jurídico pátrio.

Para obter o sentido literal da palavra princípio, o dicionário da língua portuguesa, assim discorre sobre princípio: “*sm 1. Ato de principiar; 2. momento em que se faz alguma coisa pela primeira vez ou em que alguma coisa tem origem; 3. regra teoria, preceito moral; sm PL 4. rudimentos.*”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> ALVES, Afonso Telles. *Minidicionário Soares Amora da língua portuguesa*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 575.

Em que pese a precisa denominação do dicionário da língua portuguesa, quando diz que é regra, teoria, preceito moral, vale mencionar também o conceito da mesma palavra extraído de um dicionário jurídico, que assim nos diz sobre princípio: “*Preceito, regra, causa primária, proposição, começo, origem.*”<sup>7</sup>

De acordo com o Ministro Carlos Ayres Britto do Supremo Tribunal Federal, princípios são normas, modalidades de normas jurídicas, normas essas de maior envergadura, servem para interpretar as regras, segundo o entendimento do eminente Ministro, as normas jurídicas se dividem em princípios e em regras, preceitos, ou seja, princípio vem a ser um desdobramento da norma jurídica.<sup>8</sup>

Sendo assim, podemos concluir que o conceito de princípio é: regra, preceito, é um desdobramento da norma jurídica, é uma norma de maior envergadura, e também serve como base para interpretar as regras.

Para demonstrar a importância do Princípio, vale também citar o conceito extraído da obra do Mestre Humberto Ávila quando cita Josef Esser que acerca de Princípio afirma o seguinte: “*princípios são aquelas normas que estabelecem fundamentos para que determinado mandamento seja encontrado.*”<sup>9</sup> Assim, para corroborar com o entendimento de que princípios são normas regras fundamentos, este conceito somente vem engrandecer este trabalho e demonstrar a importância dos Princípios no ordenamento jurídico.

No que tange a Princípios é válido citar o comentário que o Doutor Fábio Medina Osório, em sua obra, sobre a aplicação deste ramo do direito no direito administrativo sancionador:

---

<sup>7</sup> GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. *Dicionário Técnico Jurídico*. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2006. p. 455.

<sup>8</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. In: Palestra, 20 out2010, Brasília: Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) 2010.

<sup>9</sup> ESSER, Josef. *Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts*. In: ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 35.

[...] Não tem havido uma teorização adequada a respeito dos princípios que devem orientar o chamado Direito Administrativo Sancionatório, não obstante seja usual, comum e rotineira a utilização desse ramo jurídico como forma de coibir comportamentos socialmente danosos, e isso já vem ocorrendo desde sempre no interior mesmo da Administração Pública e também fora dela. Lamentavelmente, essa lacuna gera e vêm gerando prejuízos de toda espécie, colaborando para a desmoralização dos chamados sistemas de controle interno, bem assim para o incremento da impunidade em nosso país. É certo que as lacunas teóricas enfraquecem a dogmática jurídica e as ferramentas de controle do Estado, abrindo campo fértil ao arbítrio, à ineficiência e à má fé administrativa, tudo a desembocar na colaboração para o incremento dos índices de impunidade, cujas maiores causas, já deixarei isto bem claro, residem na crise de gestão das instituições. Porém, é verdade que processos administrativos são freqüentemente anulados pelo Poder Judiciário, em face do desrespeito às normas de Direito Administrativo pelas autoridades competentes do Poder Executivo. Processos administrativos são instrumentos costumeiros de perseguições e arbítrio, quando não de ineficiência crônica, dentro das estruturas defasadas desse mesmo Poder de Estado. O desconhecimento do regime jurídico e da natureza das sanções administrativas conduz, de um lado, ao seu esquecimento nos casos concretos, gerando precedentes jurisprudenciais perigosos, e, de outro, projeta o enfraquecimento do próprio Estado, através do descrédito de seus institutos.<sup>10</sup>

Neste tópico tentamos demonstrar alguns conceitos de princípio, tanto conceito literal, quanto conceito jurídico, e ao final concluímos que princípios são regras, normas, as vezes regras fundamentais, são preceitos, e a transcrição da obra do Doutor Fábio Osório, foi para demonstrar consoante afirma o autor a utilização inadequada dos princípios para justificar e até mesmo inocentar culpados em detrimento de princípios tão importantes como da supremacia do interesse público, indisponibilidade do interesse público, da eficiência, para beneficiar servidores que não mais deveriam atuar junto da administração pública.

Assim, cabe aos administradores públicos a ponderação na utilização dos princípios para que não se faça nenhuma injustiça, mas sim prezar pela boa administração, um bom serviço público prestado para a sociedade, e sempre o interesse público prevalecendo ante o interesse particular.

---

<sup>10</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 38.

## 1.1. Dos Princípios que norteiam o Processo Administrativo Disciplinar

Para podermos abordar o Processo Administrativo Disciplinar, antes será necessária a abordagem dos Princípios a ele correlacionados, uma vez que o Processo Administrativo é o meio pelo qual a Administração materializa seus atos, conforme já foi explicitado, entendendo ser pertinente discorrer acerca dos Princípios que regem a Administração Pública, sendo que o Processo Administrativo é a instrumentalização dos atos administrativos, ou seja, sem este a Administração não anda fica parada.

### 1.1.1. Princípios Constitucionais

Este é um grupo de princípios que são privilegiados, uma vez que estão no topo da cadeia hierárquica, ou seja, se encontram na nossa Carta Magna. Os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência previstos no *caput*, do artigo 37, nos seguintes termos: “*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...*”<sup>11</sup>. E os princípios da Ampla Defesa, do Contraditório previstos no inciso LV, do artigo 5º, da Constituição que prevê o seguinte: “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;*”<sup>12</sup> Já por último o princípio do Devido Processo Legal, que está intimamente ligado aos princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, está alocado no inciso LIV, do mesmo artigo 5º, da CF, dispõe o seguinte: “*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;*”<sup>13</sup> Estes são os oito princípios constitucionais que norteiam o Processo Administrativo Disciplinar, o qual serão estudados separadamente nos tópicos subseqüentes, além dos princípios do Duplo Grau de Jurisdição Administrativa, do *non bis in idem* e da Presunção da Inocência.

---

<sup>11</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, *caput*, do artigo 37.

<sup>12</sup> Idem. inciso LV, do artigo 5º.

<sup>13</sup> Ibidem. inciso LIV, do artigo 5º.

a) Princípio da Legalidade:

Primeiramente para tratar do princípio da Legalidade há de se destacar o que prevê o parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição, que dispõe o seguinte: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*”<sup>14</sup> Assim, constata-se que nos termos da nossa Carta Política, o Poder emana do povo e quanto ao seu exercício é direto ou por meio dos seus representantes, sendo que nesta última modalidade o povo transfere seu poder aos seus representantes para que seja exercido por eles em nome do povo.

Aí que surge a subordinação de toda a sociedade a lei, sendo que primeiramente a Constituição que é a Lei maior do Estado Brasileiro, que é quem cria a Nação, e posteriormente a legislação infraconstitucional.

Para o particular, a regra válida é a do inciso II, do artigo 5º, da Constituição que diz que: “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;*”<sup>15</sup>. Esta regra é aplicada ao particular em geral, ou seja, para todas as pessoas que estão no território nacional, mesmo que transitoriamente.

Na Administração Pública a regra aplicável é outro, alocado no *caput*, do artigo 37, da Constituição, o Princípio da Legalidade diz que a Administração somente poderá fazer algo em virtude de lei, ou seja, todo o ato da administração tem que ter obrigatoriamente previsão legal. Acerca deste princípio a Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma o seguinte: “*Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite.*”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ibidem. Parágrafo único, do artigo 1º.

<sup>15</sup> Ibidem. Inciso II, do artigo 5º.

<sup>16</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 62-63.

Nestes termos verifica-se que há uma vinculação entre a Administração e a previsão legal, sendo que aquela é dependente desta, ou seja, a Administração Pública da lei.

E a Constituição concedeu este Poder de criar lei, tipicamente para o Poder Legislativo, através da criação de Emendas a Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, etc., e atipicamente o Poder Executivo que pode criar leis através da Medida Provisória, que foi um mecanismo adaptado do Sistema Parlamentarismo ao nosso sistema atual, e também outros meios como Decreto, etc.

Assim, podemos concluir que o princípio da Legalidade é um dos pilares da Administração, ou seja, sem ele a Administração ficaria travada, pois é através dele que é regulado os trâmites, atos, enfim toda a movimentação da máquina pública.

b) Princípio da Impessoalidade:

Este Princípio também está alocado no *caput*, do artigo 37, da nossa Carta Política e diz que a Administração não é pessoal, não é ligada a pessoa que ocupa um cargo, não tem ligação entre a pessoa e o cargo, o melhor exemplo para ilustrar a impessoalidade, é o de que quando troca-se a autoridade que ocupa determinado cargo, o novo ocupando tem o dever de prestar informações dos atos praticados pelo seu antecessor, pois é obrigação daquele cargo. Na prática ocorreria quando um agente público assumisse um compromisso como um contrato administrativo, o seu sucessor tem que dar continuidade ao contrato, este é um exemplo claro de que a administração é impessoal, a nova autoridade não assinou nenhum contrato mais como é o cargo ele tem a obrigação de dar a devida continuidade.

A impessoalidade também impede a promoção pessoal em detrimento da Administração, uma das vedações mais claras do princípio da impessoalidade é a de que não se pode dar nomes de pessoas vivas a obras públicas, sendo vedado a promoção pessoal em detrimento da Administração.

Por derradeiro, este princípio se mostra mais interessado com o que é público, retirando toda e qualquer pessoalidade da Administração, sendo assim, nenhuma autoridade poderá se utilizar da máquina pública para prejudicar e muito menos beneficiar alguém, este princípio zela pela supremacia do interesse público, pois o interesse público está acima de qualquer interesse particular.

c) Princípio da Moralidade:

Para compreendermos este princípio, primeiramente iremos mostrar o conceito literal da palavra moral de acordo com o dicionário português, que diz o seguinte a respeito de moralidade: “*Qualidade daquilo que é moral;...*”<sup>17</sup>. Já quanto ao conceito de Moral, o mesmo dicionário diz o seguinte: “*... ética... conjunto das nossas faculdades morais... concernente ou favorável aos bons costumes.*”<sup>18</sup> Assim, quanto ao conceito de moralidade nos é remetido ao conceito de moral, que por sua vez é ligado a ética, aos bons comportamentos na sociedade, a melhor aplicação do direito ao caso concreto.

Este princípio também alocado no *caput*, do artigo 37, da nossa Carta Magna, quer dizer que o Administrador Público tem a obrigação de zelar pela boa imagem da Administração perante a sociedade, tem o dever de mostrar a sociedade que a atuação do Poder Público está de acordo com os preceitos morais da sociedade, como muito bem nos ensina o Professor Hely Lopes, nos seguintes termos: “*... Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto.*”<sup>19</sup> Diante deste contexto fático, o princípio da moralidade diz respeito a ponderação que o administrador deve ter, para aplicar a lei, buscando a melhor aplicação com vistas a alcançar o interesse público, e jamais se pautar na literalidade da lei, e pecar por não atender ao bem comum.

Concluindo este tema, fica evidente que ao administrador para atender este princípio tem que buscar entender as entre linhas, ou seja, o que o legislador quis dizer para beneficiar a sociedade como um todo, e também não deixando de transmitir para a sociedade

---

<sup>17</sup> ALVES, Afonso Telles. *Minidicionário Soares Amora da língua portuguesa*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 472.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 89.

a sua obrigação de que a Administração é moral, é ética atende as condutas chamadas éticas da sociedade.

d) Princípio da Publicidade:

Também previsto no *caput*, do artigo 37, da Constituição, o princípio da publicidade é o comprometimento da Administração com a Sociedade de não esconder seus atos, ou seja, é a obrigação do Administrador de dar pleno conhecimento dos atos praticados no âmbito da Administração Pública ao público em geral.

Especificamente no Processo Disciplinar que veremos a seguir este princípio tem muita importância, tanto na instauração quanto no julgamento do procedimento disciplinar, serve para dar conhecimento tanto aos interessados que tem uma possível irregularidade em apuração, quanto nos casos de condenação ou de inocência, se torna público.

A única exceção a regra da Publicidade no procedimento disciplinar, é a Sindicância preliminar ou investigativa, que veremos mais adiante, e sua razão de ser sigilosa é por se tratar de uma investigação que se busca indícios de materialidade e autoria, por isso tem essa restrição, de ser sigilosa, uma vez que o servidor que está sob investigação caso tome conhecimento, não mais irá praticar aquele ilícito administrativo, ou até mesmo poderá impedir, ou atrapalhar os trabalhos apuratórios.

Mais em regra no procedimento disciplinar aplica-se o princípio da publicidade quase em todo procedimento, exceto a exceção acima demonstrada.

e) Princípio da Eficiência:

Neste princípio nos temos dois posicionamentos, o primeiro liderado pelo Ministro Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, que *in loco*, afirma que o princípio da eficiência se contrapõe a ineficiência, diz respeito à capacidade técnica, ao preparo, ao

profissionalismo, a motivação, ao entusiasmo, do administrador público, a vontade dele em vestir a camisa da Administração ser engajado.<sup>20</sup>

Por outro lado o Professor José Afonso da Silva, em sua obra Curso de Direito Constitucional Positivo, sobre o princípio da eficiência tem o entendimento que é o melhor resultado para a administração pública, com o menor custo possível, seria a possibilidade de diminuir os custos, e aumentar, ou até mesmo não diminuir os serviços públicos, é ligado à relação custo resultado <sup>21</sup>.

Minha opinião acerca do assunto, é de que razão assiste tanto o Ministro quanto o Professor, entendo ser o princípio da eficiência a junção das duas teses, ou seja, para atender a este princípio o administrador público tem a obrigação de vestir a camisa, se empenhar pela Administração, como também buscar o menor custo, com o melhor resultado possível.

Como exemplos de eficiência no procedimento disciplinar, é a nomeação de secretário *ad hoc*, para a realização de diligências como Intimações ou Notificações em localidade diversa daquela em que a Comissão encontra-se instalada, é ineficiente para a Administração o deslocamento de membros somente para a realização destas diligências quando se vislumbra a possibilidade de expedição de uma carta precatória, ou até mesmo conforme demonstrado a nomeação do secretário, este é o clássico exemplo de que as duas teses acima demonstradas são utilizadas e estão uma do lado da outra, pois busca o melhor resultado com o menor custo possível, e paralelamente, mostra-se que a Comissão veste a camisa da Administração quando se preocupa com os gastos públicos, buscando a alternativa mais econômica e mais eficaz. Sem contar com a possibilidade de a Administração deslocar um membro ou até mesmo todo o colegiado para a realização da diligência, sendo que os membros estarão percebendo diárias, além das passagens para o deslocamento que é custeado pela Administração, sendo que ao final poderá a Comissão não conseguir realizar a diligência, tornando-se um ato ineficiente e antieconômico.

---

<sup>20</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Princípios Constitucionais da Administração Pública. In: Palestra, 20 out2010, Brasília: Centro Universitário de Brasília (UnICEUB) 2010.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 671-672.

Assim, compartilhamos das duas opiniões apresentadas, e até vamos um pouco além, achamos que na Administração, todo servidor público tem que cuidar da Administração com total zelo, tratando da mesma forma que cuida de seus interesses particulares, e não com o desprezo de que não é dele mesmo como ocorre hoje no Brasil.

f) Princípio da Ampla Defesa:

Este princípio é oriundo do Estado de Direito, ou seja, é a possibilidade em que o Estado dá ao réu no processo criminal e no processo administrativo a possibilidade de se defender, de dar sua versão sobre os fatos.

O princípio da Ampla Defesa, garante aos litigantes em processos tanto judicial quanto administrativo, a possibilidade de se manifestarem, de produzirem provas a fim de demonstrarem a verdade dos fatos, possibilitando aos litigantes demonstrar serem eles inocentes.

Assim, este princípio é um dos pilares do Estado de Direito, que possibilita ao julgador, a fazer justiça, uma vez que através deste é assegurado a possibilidade de interagir no processo em busca da verdade.

g) Princípio do Contraditório:

Também outro princípio que é um dos pilares do Estado de Direito, diz respeito à possibilidade dos litigantes se contraporem as alegações da acusação.

É este princípio que iguala os direitos da defesa frente a acusação, é a possibilidade de desfazer a tese de acusação, de demonstrar os pontos falsos, omissos, ou até mesmo a falta de provas.

Nas palavras do Professor Alexandre de Moraes é a exteriorização da ampla defesa<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 106.

Os princípios da ampla defesa e do contraditório estão intimamente ligados, são dois pilares do Estado Democrático de Direito, uma vez que sem eles não há como se falar em justiça, sendo que justiça é fazer o que é justo, não há como se falar em justo sem o contraditório e a ampla defesa.

h) Princípio do Devido Processo Legal:

O princípio do devido processo legal, é um dependente dos princípios da ampla defesa e do contraditório, pois caso estes não sejam obedecidos, não podemos afirmar que houve um devido processo legal.

Intimamente ligado aos atos processuais, o princípio do devido processo legal se pauta no andamento processual, verificando se os ritos, as formalidades, enfim todos os trâmites processuais foram obedecidos, caso algum ato praticado dentro do processo seja ilegal, podemos afirmar que o princípio do devido processo legal foi violado.

Este princípio se preocupa em dar segurança, garantia aos litigantes de que o processo não estará eivado de vícios, ou seja, atenderá e obedecerá todos os princípios e normas legais a ele inerentes.

i) Princípio do Duplo Grau de Jurisdição Administrativa:

Desdobramento do devido processo legal, o princípio do Duplo Grau de Jurisdição Administrativa, diz que toda Decisão Administrativa que restringe o direito de um particular, em detrimento do que é público, tem obrigatoriamente que ser analisada pela instância superior, por pelo menos mais uma vez.

Este princípio busca dar maiores garantias tanto para a Administração, quanto para os particulares, admitindo que a decisão administrativa seja revista por autoridade superior, a intenção deste princípio é de evitar a discricionariedade, a arbitragem, ou seja, tenta criar a possibilidade de uma autoridade superior rever determinada decisão.

De acordo com as palavras dos professores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu, é: “O direito ao reexame de uma decisão...”<sup>23</sup>, ou seja, é a possibilidade de outro autoridade reveja a decisão administrativa, podendo até mesmo alterá-la para beneficiar a Administração ou o particular.

j) Princípio do *non bis in idem*:

Apesar de não haver expressa previsão constitucional, o princípio da vedação de múltiplas punições em decorrência de um só fato praticado, é um desdobramento do fundamento da República Federativa do Brasil, previsto no inciso III, do artigo 1º, da Constituição Federal, ou seja, a Dignidade da Pessoa Humana, que diz que o *ius puniendi* Estatal, somente poderá aplicar uma sanção para cada conduta praticada pelo agente.

Em nome da Dignidade da Pessoa Humana, é vedado no ordenamento pátrio a aplicação de mais de uma sanção por uma conduta praticada, o que não se pode confundir com as sanções de searas diferentes, como cível, penal e administrativa, pois quando um agente público comete um ato amparado pelas tutelas civil, penal e administrativo, ele irá responder na medida da cada seara pelos seus atos, e isto não caracteriza *bis in idem*, mas sim direito tutelados por distintas áreas jurídicas.

O que é vedado é a aplicação de mais de uma penalidade por apenas uma falta cometida na mesma seara, como por exemplo, se um servidor público comete uma infração administrativa caso seja penalizado pela Administração com a pena de suspensão e de demissão caracterizaria *bis in idem*, o que é vedado em nome da dignidade da pessoa humana.

l) Princípio da Presunção da Inocência:

Alocado no inciso LVII, do artigo 5º, da Constituição, que prevê o seguinte: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;”<sup>24</sup>, apesar do dispositivo legal fazer referência a sentença penal, afirmamos

---

<sup>23</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 87.

<sup>24</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, inciso LVII, do artigo 5º.

que este princípio também se aplica ao procedimento administrativo, uma vez que o Poder Punitivo Estatal é uno, e inseparável, que surge da soberania do Estado, o que se separa é a tutela protegida por cada ramo do direito, como na seara penal a proteção é a vida, já no administrativo disciplinar protege-se o serviço público como uma todo, desde seu funcionamento, até o atendimento a sociedade.

Por tais razões, opinamos que no procedimento disciplinar, antes da decisão final, não podemos presumir nenhuma culpabilidade diante do acusado ou até mesmo do indiciado, pois ele terá o direito de defesa, que neste momento poderá mostrar a verdade dos fatos, e demonstrar não ser ele o culpado dos fatos imputados.

### **1.1.2. Princípios que norteiam Processo Administrativo Disciplinar segundo a Doutrina**

#### a) Princípio da presunção de legitimidade ou de veracidade:

Acerca deste princípio não há previsão legal, é um princípio tratado pela doutrina, e diz respeito a presunção de verdade dos atos praticados pelos administradores públicos no exercício de sua função.

No direito civil seria a presunção da boa-fé da administração, mas no direito administrativo é a credibilidade que é dada à administração que se presume que todos os seus atos praticados são eivados de verdade, de legalidade.

Enfim é a confiança que é passada pela a administração para a sociedade quando se pratica um ato administrativo, pois há uma presunção de verdade na prática daquele ato, e que ele preenche todos os requisitos legais.

b) Princípio da Igualdade:

Apesar de opinarmos que na atual conjuntura dos procedimentos disciplinares inexistente a possibilidade de dizer em igualdade, uma vez que a Administração figura em dois, dos três pólos da trilogia processual, ou seja, figura na acusação e também no Julgamento.

Este princípio tem que ser muito bem observado, nos atos a serem praticados pela administração, principalmente, quando se verifica que a Administração figura em dois dos três pólos da relação processual, assim, na tomada de decisões a Administração deverá ponderar para ao menos tentar sanar essa desigualdade, é neste sentido também o entendimento que compartilhamos dos professores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu, que diz o seguinte: *“na instrução e na decisão do processo administrativo a autoridade pública disso incumbida deve zelar pela maior igualdade possível entre as partes, inclusive compensando eventuais desigualdades, em busca de uma solução legal, justa e convincente.”*<sup>25</sup>

Neste contexto, e de acordo com a atual conjuntura do procedimento disciplinar, somos da opinião que a autoridade julgadora tem que ter cuidado na prolação de seus atos e decisões, tentando buscar a todo tempo dar a maior igualdade possível aos litigantes em processo administrativo, com vistas a vedar qualquer tipo de ilegalidade, discricionariedade ou até mesmo arbitrariedade por parte da Administração Pública.

c) Princípio da Verdade Material:

No processo administrativo em geral, principalmente no disciplinar, os servidores públicos que atuam, tem a obrigação de buscar a verdade dos fatos, ou seja, o que realmente aconteceu, e não se valer apenas das provas trazidas aos autos do processo, tem que se valer do poder investigativo e realizar as diligências, com o fito de buscar sempre a verdade

---

<sup>25</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 54-55.

material, e não como no processo judicial que permite a verdade processual, prova disso, é a opinião exarada no livro dos Professores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu, que diz o seguinte:

[...]

Por força do princípio da verdade material, mesmo no silêncio da lei, e até mesmo contra alguma esdrúxula disposição nesse sentido, nem há que se falar em confissão e revelia, como ocorre no processo judicial. Nem mesmo a confissão do acusado põe fim ao processo; sempre será necessário verificar, pelo menos, sua verossimilhança, pois o que interessa, em última análise, é a verdade, pura e completa.<sup>26</sup>

Neste princípio, a Administração na busca da verdade material, tem que se valer de todos os instrumentos possíveis para que se tenha a verdade dos fatos, podendo admitir outros meios de buscar a verdade diferentemente dos meios convencionais do processo judicial em que as partes trás ao conhecimento do magistrado seus requerimentos de diligência e testemunhas, trazendo suas alegações, no processo administrativo disciplinar, a comissão tem a obrigação de se utilizar de todos os meios cabíveis para que seja desvendada a verdade a respeito dos fatos ora apurados.

Em busca desta verdade material a Administração poderá se valer até do conhecimento público para desvendar a verdade dos fatos, poderá realizar diligências junto a emissoras de rádio ou de televisão, poderá requerer reportagens e matérias publicadas, enfim a Administração tem a obrigação de utilizar de todos os meios possíveis em nome da busca da verdade material dos fatos.

### **1.1.3. Princípios que norteiam Processo Administrativo Disciplinar segundo a Jurisprudência**

#### **a) Princípio da Autotutela:**

Previsto nas Súmulas n. 346 e 473, do Supremo Tribunal Federal, que prevêm o seguinte respectivamente: “*a administração pública pode declarar nulidade de seus próprios atos*”;<sup>27</sup> e “*a administração pública pode anular seus próprios atos, quando eivados*

---

<sup>26</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 86-87.

<sup>27</sup> BRASIL. Súmula n. 346, do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br) Acessado em 04 abr2011.

*de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e, ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.*<sup>28</sup>

Como o próprio nome já diz é o poder de autocontrole que exerce o administrador público, podendo a qualquer tempo rever seus atos, quanto a legalidade e até mesmo quanto a conveniência para a Administração.

O princípio da Autotutela é o poder que a administração tem de controlar seus próprios atos, podendo até mesmo anular ou revogar seus atos ilegais, desproporcionais ou até mesmo inconvenientes, sem prejuízo da apreciação destes atos ou até mesmo do seu controle pelo Poder Judiciário.

O melhor exemplo deste princípio da autotutela no processo administrativo disciplinar é a possibilidade da Comissão renovar os atos que estejam eivados de vícios.

## **1.2. Dos Princípios gerais que regem o Processo Administrativo Disciplinar segundo a legislação infraconstitucional**

### a) Princípio da Proporcionalidade e da Razoabilidade:

Alocado no caput, do artigo 2º, da Lei n. 9.784/99, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade se confundem um pouco, uma vez que ambos têm a mesma finalidade de ser racionais.

Quanto ao primeiro o princípio da proporcionalidade, diz respeito ao que vem a ser proporcional, ou seja, a Administração Pública quanto pratica seus atos, estes tem a obrigação de ser proporcionais, ter uma ponderação.

Já o princípio da razoabilidade, vem no mesmo sentido do princípio da Proporcionalidade, ou seja, obriga a Administração a ser razoável na pratica de seus atos.

---

<sup>28</sup> Ibidem. Súmula n. 473.

No processo administrativo disciplinar, estes princípios vêm limitar o poder discricionário da Autoridade Julgadora, impedindo que seja aplicada uma pena desproporcional ou até mesmo desarrazoada, sendo uma conduta incompatível com a penalidade.

Por outro lado, também serve para agravar a pena quando a conduta é mais grave do que a pena aplicada, pois tem que haver a ponderação do Administrador Público no sentido de verificar se é proporcional, razoável ou não aquele ato administrativo.

O ato administrativo tem por essência que ser proporcional razoável, para comprovação do ora defendido neste tópico, nunca é demais citar a Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, nos Julgados MS 12.937/DF, RMS 30.590/RS e MS 14045/DF, que ratificam o entendimento acima exposto de que o ato administrativo para ser legal tem que ser proporcional e razoável, assim, vale transcrever trechos dos citados julgados, respectivamente:

Observância, na espécie, de devida motivação do ato de suspensão do servidor público, que apontou provas suficientes da prática de infração prevista na lei, bem como da proporcionalidade na aplicação da pena.<sup>29</sup> (grifo nosso)

Hipótese em que a cominação da pena pautou-se em critérios de razoabilidade e proporcionalidade, lastreados na gravidade dos atos praticados pelo recorrente, devidamente contemplados na motivação exarada pela autoridade administrativa.<sup>30</sup> (grifo nosso)

Imposta a partir de elementos convincentes da postura desprestigiada do impetrante em relação à ética funcional, aferidos em procedimento realizado em harmonia com os princípios embaixadores da atividade sancionadora da Administração, não há qualquer ilegalidade na penalização do impetrante; ao contrário, sua demissão evidencia-se coerente, inclusive, com os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, elementos integrativos da extensão da legalidade do ato disciplinar.<sup>31</sup> (grifo nosso)

---

<sup>29</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 12937/DF. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 01 fev. 2011. Disponível em: <www.stj.jus.br> Acesso em 05 abr. 2011.

<sup>30</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 30590/RS. Relator: Ministro Felix Fischer. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 07 jun. 2010. Disponível em: <www.stj.jus.br> Acesso em 05 abr. 2011.

<sup>31</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 14045/DF. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 29 abri. 2010. Disponível em: <www.stj.jus.br> Acesso em 05 abr. 2011.

Nestes termos verifica-se que é da essência de todo ato administrativo obedecer aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para que sejam legais, caso não respeitem estarão eivados de ilegalidade.

b) Princípio da Motivação:

Também previsto no *caput*, do artigo 2º, da Lei n. 9.784/99, o princípio da motivação, é a obrigatoriedade dos atos administrativos apresentarem seus fundamentos, seus motivos, ou seja, o ato administrativo sem seus devidos motivos, justificativas, é um ato ilegal.

Este é mais um mecanismo do Estado Democrático de Direito, que aboliu o autoritarismo, o qual dizia que é porque alguém quer, e hoje com o princípio da motivação, há necessidade de se fundamentar, justificar, ou seja, demonstrar que aquele ato atende sua razão de ser, somente assim, pode-se afirmar que o ato administrativo devidamente motivado é legal.

Fica patente que este é um princípio em que abrange toda Administração Pública, inclusive o Procedimento Disciplinar, e tanto nos atos durante o tramite processual, quanto no julgamento, é requisito obrigatório suas devidas motivações, o melhor exemplo é a Decisão, em que deverá ter sua justificativa, a motivação da tomada daquele posicionamento.

Enfim este princípio é a prova inequívoca de que no nosso Estado Democrático de Direito aboliu de vez o Autoritarismo.

c) Princípio da Segurança Jurídica:

Segundo a Professora Maria Zanella, diz que respeito a vedação da Administração Pública, mudar seu entendimento a respeito de um determinado preceito legal, e aplicá-lo a todos os casos mesmo que pretéritos, o que é vedado em virtude do princípio da

segurança jurídica,<sup>32</sup> pois quando o particular adquire um direito através de determinada interpretação legal, não poderá a Administração voltar atrás com a justificativa de que mudou de interpretação acerca de determinado dispositivo legal, assim a segurança jurídica protege o particular que já adquiriu seu direito.

Especificamente no processo administrativo disciplinar a segurança jurídica é utilizada quando por falta de provas um processo é arquivado, não podendo por livre arbítrio do Administrador Público, para desarquivar este processo e o particular ser penalizado, para que haja o desarquivamento, é necessário que se tenha fatos novos, diversos daqueles que acabaram por ensejar o arquivamento.

Este princípio é um direito do particular frente a Administração, que veda que a mudança de entendimento prejudique o particular, dando efeito a esta nova interpretação, via de regra, *ex nunc*, e jamais *ex tunc*.

#### d) Princípio do Interesse Público:

Chamado por alguns autores de Princípio da Supremacia do Interesse Público, o Princípio do Interesse Público, é mais um dos diversos princípios alocados no *caput*, do artigo 2º, da Lei n. 9.784/99.

Este princípio, diz respeito à superioridade do interesse público ante o interesse particular. Na ponderação de direitos particulares e direitos públicos este prevalece sobre aqueles.

---

<sup>32</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 80-81.

Com este princípio o legislador quis dar uma importância maior ao que é público em detrimento do particular.

De acordo com o que nos ensina a professora Maria Zanella: “*os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.*”<sup>33</sup>

Sendo assim, este princípio preza pela superioridade do que é público ante o particular. O melhor exemplo deste princípio no processo administrativo disciplinar é a vedação de que os indiciados em procedimento disciplinar possam tirar férias ou sair de licenças, uma vez que é interesse público a apuração dos possíveis ilícitos administrativos, e caso aquele servidor tire férias ou licenças, poderá prejudicar os trabalhos investigatórios do Colegiado. Este é um dos melhores exemplos de que o interesse público da apuração prevalece sobre o interesse particular, qual seja o de tirar férias e licenças.

e) Princípio da Imparcialidade:

Previsto no *caput*, do artigo 150, da Lei n. 8.112/90, diz o seguinte: “*A Comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração.*”<sup>34</sup>

Nos termos do citado dispositivo legal, o Princípio da Imparcialidade deverá ser observado no Processo Administrativo Disciplinar, imparcialidade essa que quer dizer que no trâmite processual, a Comissão não poderá ser influenciada por ninguém da administração nem para beneficiar muito menos para prejudicar alguém, uma vez que caso não obedeça tal princípio o Colegiado estará infringindo este dispositivo legal além do princípio da Impessoalidade.

---

<sup>33</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 64.

<sup>34</sup> BRASIL. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, *caput*, do artigo 150.

Segundo este princípio a Comissão tem que buscar a verdade dos fatos, sem intervenção, influência, ou até mesmo opiniões de ninguém além dos membros da Comissão, que deverá ter total imparcialidade nas investigações, exceto no caso de peritos que poderão dar seu Parecer Técnico quando da solicitação da Comissão.

Neste contexto, vislumbra-se uma ilegalidade ou até mesmo inconstitucionalidade, uma vez que há uma determinação legal para que a Comissão seja Imparcial, porém não existe o papel da Acusação, ou seja, a Defesa é feita dos fatos imputados pela Comissão, e a própria Comissão é quem elabora o Relatório Final para a Autoridade Competente prolatar sua Decisão, sendo assim, verifica-se que a Comissão, não se pautou pela Imparcialidade, pois estará contaminado por suas investigações e até mesmo pela imputação por ela feita, o que seria uma flagrante ilegalidade, por infringir o Princípio da Imparcialidade. Caso entendermos que a Comissão faz o papel de Acusação, encontraríamos outra inconstitucionalidade por ser contrário aos Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa, uma vez que não há como se defender ou contraditar a acusação, sendo que o último ato processual é o Relatório Final apresentado pela Comissão, a partir daí, não é dado oportunidade de defesa ao indiciado.

Sendo assim, fica evidente que apesar de existir previsão legal e até mesmo Constitucional, por sua essência o Processo Administrativo Disciplinar no Brasil é eivado de inconstitucionalidade e ilegalidades.

f) Princípio da Independência:

Previsto no mesmo *caput*, do artigo 150, da Lei n. 8.112/90, acima transcrito, o princípio da independência, diz que a Comissão terá total independência nas suas investigações, ou seja, não poderá ser coibida por ninguém nem mesmo pela Autoridade Instauradora nas suas investigações.

Não podemos deixar de citar que este princípio da independência não pode ser confundido com a ingerência, pois apesar de ter independência, a Comissão também está subordinada ao Princípio da Motivação conforme já demonstrado, ou seja, a Comissão terá total liberdade nas suas investigações, os membros irão deliberar acerca das diligências, das oitivas que terão que ser motivadas, não podendo a Comissão em nome da independência, deixar de cumprir qualquer outro princípio a ela inerente, como por exemplo o da Motivação.

Verifica-se que na prática, o entendimento das Comissões a respeito da independência é muito distorcido, pois se vislumbra a possibilidade de não obedecerem aos demais princípios em nome da independência, o que não pode ocorrer, uma vez que a independência conforme dispõe a lei, está ligado a investigação, a possibilidade da Comissão investigar, buscar a verdade dos fatos, sem a interferência de ninguém, nem mesmo da Autoridade Instauradora.

g) Princípio da Informalidade:

O princípio da Informalidade, diz que no processo administrativo disciplinar, tem que ser observado a formalidade estritamente necessária para a prática dos atos administrativos, e conforme afirma os Professores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu que caso esteja dentro da legalidade, poderá ocorrer a ausência de algum requisito formal, desde que não haja prejuízo a particulares e não comprometa o interesse público.<sup>35</sup>

Verifica-se que este princípio quer tão somente garantir a celeridade processual, e buscar a acessibilidade ao processo administrativo disciplinar, buscando proteger os direitos dos particulares e também o interesse público, porém visando também dar validade aos atos que apesar de não serem formais, estão em conformidade com a lei, e não causam prejuízos nem a particulares e muito menos lesa o interesse público.

---

<sup>35</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 79-80.

Neste contexto que os Professores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu, afirmam que:

O princípio da informalidade significa que devem ser observadas as formalidades estritamente necessárias à obtenção da certeza e da segurança jurídicas e ao atingimento dos fins almejados pelo sistema normativo. Deve-se dar maior prestígio ao espírito da lei do que à sua literalidade no tocante ao *iter* estabelecido pela norma jurídica disciplinadora do processo.<sup>36</sup>

Assim, compartilhamos a opinião do citado autor, por entendermos que a formalidade a ser cumprida pela Administração, deverá ser tão somente a estritamente necessária, quando o ato administrativo é *secundum legem*, e não causa prejuízos nem para o particular, nem para a Administração, não há que se falar em ilegalidade tão somente por não ter respeitado a formalidade, sendo admitido a informalidade no âmbito da Administração, desde que não cause prejuízos, como muito bem colocado pelo citado professor, os administradores públicos na aplicação da lei, deverá observar o espírito da lei, ou seja, o que o legislador quis dizer com aquele texto, e não buscar sempre a literalidade da lei, pois em muitas vezes, teremos um Estado refém da lei que engessa as funções estatais, que não podem ser interrompidas em detrimento de uma legislação que muitas vezes é mal elaborada.

#### h) Princípio da Boa-fé:

Previsto no inciso IV, do parágrafo único, do artigo 2º, da Lei n. 9.784/99, nos seguintes termos: “*Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: ... IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;*”<sup>37</sup> iterado pelo inciso II, do artigo 4º, da mesma Lei, que dispõe o seguinte: “*Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo: ... II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;*”<sup>38</sup>. O Princípio da boa-fé, é a determinação legal de que tanto os agentes públicos quanto os particulares, no âmbito da Administração Pública hajam com boa-fé.

---

<sup>36</sup> Idem. p. 80.

<sup>37</sup> BRASIL. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, Inciso IV, do parágrafo único, do artigo 2º.

<sup>38</sup> Idem. Inciso II, do artigo 4º.

Nas palavras dos Doutrinadores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu, é afirmado o seguinte acerca do princípio da boa-fé:

[...]

A boa-fé é um elemento externo ao ato, na medida em que se encontra no pensamento do agente, na intenção com o qual ele fez ou deixou de fazer alguma coisa. É impossível perscrutar o pensamento, mas é possível, sim aferir a boa (ou má) fé, pelas circunstâncias do caso concreto, por meio da observação de um feixe convergente de indícios.<sup>39</sup>

Diante da explicitação dos citados autores, verifica-se que a boa-fé tem que ser observado no ato administrativo como um todo e para saber se o servidor ou particular agiram com boa-fé, deverá ser observado a intenção de cada um na prática daquele ato, ou intervenção.

Ainda do Princípio da boa-fé, os professores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu afirmam o seguinte: “... *no tocante à decisão de validar ou invalidar um ato, de manter ou desconstituir uma situação jurídica, de aplicar ou não uma penalidade, a boa-fé do particular envolvido deve ser levada em consideração, pois sua intenção é efetivamente relevante para o Direito.*”<sup>40</sup> Neste ponto os citados professores, discorrem acerca da boa-fé do particular, que em toda decisão da Administração Pública, deverá ser observado a intenção do particular, uma vez que para o direito é importante a intenção, para tanto, há que se falar na figura da culpa ou do dolo, ou seja, busca-se saber se o agente agiu com a intenção do produzir o resultado ou não, na culpa o agente age sem a intenção de causar danos ou prejuízos, já no dolo, o agente age com a intenção de causar o dano a Administração, a boa-fé seria quando o agente age com culpa e a má-fé quando age com dolo.

Assim, verifica-se que este princípio é muito importante para o processo administrativo, principalmente no disciplinar, uma vez que através deste, se busca a real intenção do agente tanto público quanto o particular para com a Administração Pública.

#### i) Princípio da Oficialidade:

---

<sup>39</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 81.

<sup>40</sup> *Ibidem*. p. 83.

Contraposto ao Princípio da Inércia da Jurisdição, previsto no artigo 2º, do Código de Processo Civil, que dispõe o seguinte: “*Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e forma legais.*”<sup>41</sup> Assim, verifica-se que a regra no processo judicial, é de que primeiro o Magistrado deverá ser provocado para depois se manifestar acerca do caso concreto, o que é totalmente contrário ao que ocorre na Administração Pública, em que o Princípio que reina é o da Oficialidade previsto nos seguintes dispositivos legais, todos da Lei n. 9.784/99: inciso XII, do parágrafo único, do artigo 2º, que dispõe da seguinte forma: “*Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: ... XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;*”<sup>42</sup> *caput*, do artigo 29, que prevê o seguinte: “*As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulso do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.*”<sup>43</sup> e no § 2º, do artigo 51, que assevera o seguinte: “*A desistência ou renúncia do interessado, conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.*”<sup>44</sup>

Conforme explanado, diferentemente do Princípio da Inércia da Jurisdição, segundo os doutrinadores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu afirmam que; “... a autoridade competente para decidir tem também o poder/dever de inaugurar e impulsionar o processo, até que se obtenha um resultado final conclusivo e definitivo, pelo menos no âmbito da Administração Pública.”<sup>45</sup> e ainda assevera o seguinte: “... a Administração Pública tem o dever elementar de satisfazer o interesse público, ela não pode, para isso, depender da iniciativa de algum particular.”<sup>46</sup> É neste sentido que compartilhamos a opinião dos citados doutrinadores, no sentido de que em nome do interesse público, a Administração tem o poder e a obrigação de instaurar de ofício o persecutório procedimento administrativo disciplinar, para elucidar os fatos ocorridos no âmbito da Administração Pública, não podendo ficar engessada quando se tem uma serie de atos/fatos ocorrendo ao seu redor.

---

<sup>41</sup> BRASIL. *Código de Processo Civil*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, artigo 2º.

<sup>42</sup> BRASIL. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, Inciso XII, do parágrafo único, do artigo 2º.

<sup>43</sup> *Ibidem. caput*, do artigo 29.

<sup>44</sup> *Ibidem. § 2º*, do artigo 51.

<sup>45</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 85.

<sup>46</sup> *Idem*.

A respeito deste princípio, conclui ainda os citados autores afirmando o seguinte: “... o princípio da oficialidade se revela pelo poder de iniciativa para instaurar o processo, na instrução do processo e na revisão de suas decisões.”<sup>47</sup> Em suma conforme levantado pelos nobres autores, a Administração Pública detém o Poder e o Dever de dar em qualquer dos casos a ele inerentes o impulso oficial, ou seja, a iniciativa poderá ser através dela mesma, não sendo necessária a provocação por parte de nenhum particular, sendo obrigatório, quando se torna público qualquer ato ou fato ocorrido no âmbito da administração, o agente público deverá apurar tal situação, prova disso no processo administrativo disciplinar, é a inteligência do artigo 143, da Lei n. 8.112/90, que prevê o seguinte: “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.”<sup>48</sup> Assim, verifica-se que o impulso oficial, no caso de irregularidade no serviço público, é obrigatório por parte da autoridade que tiver ciência, neste sentido o princípio da oficialidade não é a possibilidade da Administração impulsionar um procedimento disciplinar, mas a obrigação de impulsionar o procedimento administrativo, conforme demonstrado no dispositivo em questão quanto ao procedimento disciplinar.

### **1.3. Do Princípio da Insignificância**

#### **1.3.1. Origem**

Conforme nos ensina o doutrinador Cezar Roberto Bitencourt, o princípio da insignificância surgiu na Alemanha, em 1964, sendo apresentado para o mundo pelo estudioso Claus Roxin.<sup>49</sup>

#### **1.3.2 Conceito**

Este princípio tem por finalidade excluir do tipo os fatos considerados de pequena monta, irrelevantes, insignificantes, ou seja, pretende que o direito sancionador, se

---

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> BRASIL. *Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, artigo 143.

<sup>49</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. vol. 1. p. 20.

preocupe com o que realmente tem importância, valoração para o direito, excluindo da tutela sancionatória, os fatos, os atos irrelevantes da pretensão punitiva do Estado.

Tenta saber se existe reprovação social em determinada conduta, para depois caso verifique que a conduta é irrelevante, desproporcional, insignificante, afasta o tipo penal ou ambiental, da conduta praticada pelo agente.

Apesar de não haver previsão legal acerca do princípio da insignificância, no direito brasileiro ele é muito bem aceito nas searas penal e ambiental por nossa jurisprudência dominante, também é bem visto sua aplicação nestas duas áreas pela doutrina pátria.

Por derradeiro, vale fazer um comentário a respeito deste princípio, o qual não se busca a legalização do ilícito, mas tão somente a proteção do que realmente tem importância, e não ocupar o aparato Estatal com condutas irrelevantes, insignificantes, em que a própria sociedade não reprova.

### **1.3.3 Ramos de Aplicabilidade**

#### **a) Direito Penal:**

No âmbito do direito penal o princípio da insignificância é muito bem aceito, pois já está pacificado em nossos tribunais.

Para demonstrar que este princípio está pacificado na jurisprudência pátria, nunca é demais citar alguns julgados que comprovam tal afirmação, os Habeas Corpus números: 96852/PR e 100937/RS, ambos da Relatoria do Ministro Joaquim Barbosa do Supremo Tribunal Federal, que em suma nos diz o seguinte:

[...] Incidência do princípio da insignificância. Atipicidade da conduta. Ordem concedida. A eventual importação de mercadoria sem o pagamento de tributo em valor inferior ao definido no art. 20 da Lei nº 10.522/02 consubstancia conduta atípica, dada a incidência do princípio da insignificância. O montante de tributos supostamente devido pelo paciente (R\$ 1.645,26) é inferior ao mínimo legalmente estabelecido para a execução fiscal, não constando da denúncia a referência a outros débitos congêneres em nome do paciente. Ausência, na hipótese, de justa causa para a ação penal, pois uma conduta administrativamente irrelevante não pode ter relevância criminal. Princípios da subsidiariedade, da fragmentariedade, da necessidade e da intervenção mínima que regem o Direito Penal.

Inexistência de lesão ao bem jurídico penalmente tutelado. [...] <sup>50</sup> (grifo nosso)

[...] Lesão patrimonial de valor insignificante. Incidência do princípio da insignificância. Atipicidade da conduta. Precedentes. Ordem concedida. Constatada a irrelevância penal do ato tido por delituoso, principalmente em decorrência da inexpressividade da lesão patrimonial e do reduzido grau de reprovabilidade do comportamento, é de se reconhecer a atipicidade da conduta praticada ante a aplicação do princípio da insignificância. Ausência, na hipótese, de justa causa para a ação penal. Incidência dos princípios da subsidiariedade, da fragmentariedade, da necessidade e da intervenção mínima que regem o Direito Penal. Inexistência de lesão ao bem jurídico penalmente tutelado. [...] <sup>51</sup>

Para corroborar com o entendimento jurisprudencial, vale também citar o entendimento doutrinário acerca do assunto, que nos dizeres do Doutor Cezar Roberto Bitencourt, afirma o seguinte:

A tipicidade penal exige uma ofensa de alguma gravidade aos bens jurídicos protegidos, pois nem sempre qualquer ofensa a esses bens ou interesses é suficiente para configurar o injusto típico. Segundo esse princípio, qua Klaus Tiedemann chamou de princípio de bagatela, é imperativa uma efetiva proporcionalidade entre a gravidade da conduta que se pretende punir e a dastricidade da intervenção estatal. A miúde condutas que se amoldam a determinado tipo penal, sob o ponto de vista formal, não apresenta nenhuma relevância material. Nessas circunstâncias, pode-se afastar liminarmente a tipicidade penal porque em verdade o bem jurídico não chegou a ser lesado.

[...]

Assim, a irrelevância ou insignificância de determinada conduta deve ser aferida não apenas em relação à importância do bem juridicamente atingido, mas especialmente em relação ao grau de sua intensidade, isto é, pela extensão da lesão produzida, como, por exemplo, nas palavras de Roxin, “mau-trato não é qualquer tipo de lesão à integridade corporal, mas somente uma lesão relevante; uma forma delitiva de injúria é só a lesão grave a pretensão social de respeito. Como força deve ser considerada unicamente um obstáculo de certa importância, igualmente também a ameaça deve ser sensível para ultrapassar umbral da criminalidade”.<sup>52</sup>

Concluindo, a insignificância da ofensa afasta a tipicidade. Mas essa insignificância só pode ser valorada através da consideração global da ordem jurídica. Como afirma Zaffaroni <sup>53</sup>, “a insignificância só pode surgir à luz da função geral que dá sentido à ordem normativa e, conseqüentemente, a norma em particular, e que nos indica que esses pressupostos estão incluídos de seu

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 96852/PR. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 16 mar. 2011. Disponível em: <www.stf.jus.br> Acesso em 05 abr. 2011.

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 100937/RS. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 31 jan. 2011. Disponível em: <www.stf.jus.br> Acesso em 05 abr. 2011.

<sup>52</sup> Apud: BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, v.1. p. 21.

<sup>53</sup> Apud: BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, v.1. p. 21.

âmbito de proibição, o que resulta em possível de se estabelecer a simples luz de sua consideração isolada.<sup>54</sup>

Verificando-se que na seara criminal, quando há inexistência de lesão relevante ao bem jurídico tutelado pelo Direito Penal, já está pacificado na jurisprudência a possibilidade de aplicação do Princípio da Insignificância, uma vez que o Direito Penal tem que se preocupar com o que realmente tem relevância, ou seja, a lesão patrimonial tem que ser significativa, ou então a conduta do agente tem que ter reprovação social, a sociedade tem que reprimir não aceitar aquela conduta, pois caso contrário os nossos tribunais pátrios irão aplicar o Princípio da Insignificância entendendo que a conduta que era típica para o denunciante, para o julgador será atípica.

Nestes termos o Princípio da Insignificância, é a interpretação que é dada pelos juristas de que aquela conduta que não atinge um valor significativo, ou que não tenha reprovação social, se torne uma conduta atípica, o exemplo mais comum é o de um pai ou mãe que furta um leite para dar para o filho não passar fome, é uma conduta atípica, uma vez que um litro de leite para uma rede de supermercado tem o valor insignificante, e a sociedade não reprime aquela conduta por entender que aquele pai ou mãe agiu para saciar a fome do filho.

#### b) Direito Ambiental:

No Direito Ambiental, a aplicação do Princípio da Insignificância também é bem vista pelos doutrinadores e pela jurisprudência pátria, lógico que quando cabível.

Para demonstrar a aplicação do Princípio da Insignificância na jurisprudência pátria vale citar o Habeas Corpus, da Relatoria do Ministro Jorge Mussi, do Superior Tribunal de Justiça, que diz o seguinte:

HABEAS CORPUS. AÇÃO PENAL. CRIME AMBIENTAL. ART. 34 DA LEI N. 9.605/98. AUSÊNCIA DE DANO AO MEIO AMBIENTE. CONDUTA DE MÍNIMA OFENSIVIDADE PARA O DIREITO PENAL. ATIPICIDADE MATERIAL. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. APLICAÇÃO. TRANCAMENTO. ORDEM CONCEDIDA.

---

<sup>54</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, v.1. p. 20-21.

1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o princípio da insignificância tem como vetores a mínima ofensividade da conduta do agente, a nenhuma periculosidade social da ação, o reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.
2. Hipótese em que, com os acusados do crime de pesca em local interdito pelo órgão competente, não foi apreendido qualquer espécie de pescado, não havendo notícia de dano provocado ao meio-ambiente, mostrando-se desproporcional a imposição de sanção penal no caso, pois o resultado jurídico, ou seja, a lesão produzida, mostra-se absolutamente irrelevante.
3. Embora a conduta dos pacientes se amolde à tipicidade formal e subjetiva, ausente no caso a tipicidade material, que consiste na relevância penal da conduta e do resultado típicos em face da significância da lesão produzida no bem jurídico tutelado pelo Estado.
4. Ordem concedida para, aplicando-se o princípio da insignificância, trancar a Ação Penal n. 2009.72.00.002143-8, movida em desfavor dos pacientes perante a Vara Federal Ambiental de Florianópolis/SC. <sup>55</sup> (grifo nosso)

Já quanto a doutrina ambientalista a respeito ao Princípio da Insignificância, podemos citar o Professor Édis Milaré, que nos ensina o seguinte:

[...]

No campo do Direito Penal Ambiental, obviamente, tal princípio, deve ser aplicado com parcimônia, uma vez que não basta análise isolada do comportamento do agente, como medida para se avaliar a extensão da lesão produzida; é preciso levar em consideração os efeitos dos poluentes que são lançados artificialmente sobre os recursos naturais e suas propriedades cumulativas e sinérgicas.

Não obstante, tal circunstância não impede a sua eventual incidência sobre o caso, a critério do julgador. Imaginemos, por exemplo, que, no curso da ação penal, haja notícia de que o agente, antes mesmo do oferecimento da denúncia, formalizou acordo com o Poder Público para realização de sua atividade, estando cumprindo as condicionantes impostas com vistas à obtenção da Licença de Operação. Neste caso, em tese, restaria afastada a tipicidade da conduta, em virtude da insignificância de seu potencial ofensivo, sem interesse para o Direito, e, assim, descaracterizada a prática do crime previsto no artigo 60 da Lei 9.605/98. <sup>56</sup>

Assim, conforme foi demonstrado na jurisprudência, quanto na doutrina, o princípio da insignificância é aplicável no direito ambiental, e conforme ficou demonstrado no citado julgado este princípio tem como vetores a mínima ofensividade da conduta do agente, a falta de periculosidade na ação e a inexpressividade da lesão provocada, nestes termos caso a

<sup>55</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus* n. 143208/SC. Relator: Ministro Jorge Mussi. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 14 jun. 2010. Disponível em: <www.stj.jus.br> Acesso em 05 abr. 2011.

<sup>56</sup> MILARÉ, Édis. *Direito Ambiental doutrina - jurisprudência - glossário*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 869-870.

conduta se adéque nessas hipóteses, segundo a jurisprudência pacífica, podemos dizer que será aplicado no direito ambiental o princípio da insignificância.

## 2. DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – LATO SENSU

Antes de desenvolver o tema Processo Administrativo Disciplinar, iremos abordar o conceito de Processo, em seguida o conceito de Processo Administrativo, e por último, buscaremos conceituar Processo Administrativo Disciplinar *lato sensu*.

Processo em si, é o meio, a instrumentalização do Direito, é por intermédio do processo em geral, que se materializa o Direito, que a Administração exterioriza determinado ato administrativo, enfim processo é o instrumento de materialização do direito.

Na obra dos Professores Antonio Carlos, Ada Pellegrini e Cândido Rangel, a respeito do tema processo é afirmado o seguinte:

[...]

*Processo* é conceito que transcende ao direito processual. Sendo instrumento para o legítimo exercício do poder, ele está presente em todas as atividades estatais (processo administrativo, legislativo) e mesmo não-estatais (processos disciplinares dos partidos políticos ou associações, processos das sociedades mercantis para aumento de capital *etc.*).

[...] o processo é uma entidade complexa, podendo ser encarado sob o aspecto dos atos que lhe dão corpo e da relação entre eles (procedimento) e igualmente sob o aspecto das relações entre os seus sujeitos (relação processual): a observação do fenômeno *processo* mostra que, se ele não pode ser confundido com o mero procedimento (como fazia a doutrina antiga), também não se exaure no conceito puro e simples de relação jurídica processual.

[...]

O processo é a síntese dessa relação jurídica progressiva (relação processual) e da série de fatos que determinam a sua progressão (procedimento). A sua dialética reside no funcionamento conjugado dessas posições jurídicas e desses atos e fatos, pois o que acontece na experiência concreta do processo é que de um fato nasce sempre uma posição jurídica, com fundamento na qual outro ato do processo é praticado, nascendo daí nova posição jurídica, a qual por sua vez enseja novo ato, e assim até ao final do procedimento. Cada ato processual, isto é, cada anel da cadeia que é o procedimento, realiza-se no exercício de um poder ou faculdade, ou para o descargo de um ônus ou de um dever, o que significa que é a relação

jurídica que dá razão de ser ao procedimento; por sua vez, cada poder, faculdade, ônus, dever, só tem sentido enquanto tende a favorecer a produção de fatos que possibilitarão a consecução do objetivo final do processo.<sup>57</sup>

Já o doutrinador Carreira Alvim, em sua obra *Teoria Geral do Processo*, acerca do tema processo afirma o seguinte acerca do tema processo:

[...]

No campo da ciência do direito, o processo é, a grosso modo, “*uma operação mediante a qual se obtém a composição da lide*”<sup>58</sup> ou, em vista ainda do seu escopo “*o conjunto de atos destinados à formação de comandos (ou imperativos) jurídicos, cujo caráter consiste na colaboração para tal fim de pessoas interessadas (partes) com uma ou mais pessoas desinteressadas (juízes)*”.<sup>59</sup>

Afinal, o processo não é um ato isolado ou vários atos praticados a talante dos sujeitos envolvidos nessa operação, mas um *conjunto* de atos harmônicos, coordenados, sujeitos a uma disciplina que resulta da lei. Se o processo se realiza para aplicação (jurisdicional) da lei, ele próprio é regulado pela lei.

Chiovenda vê o processo como “complexo de atos coordenados, tendentes à atuação de vontade da lei (acerca de um bem que se pretende garantido por ela), por parte dos órgãos da jurisdição ordinária”.<sup>60</sup>

[...]

Visto *por fora*, o processo se apresenta aos olhos do observador como conjunto ou complexo de atos que se desenvolvem preordenadamente, mas visto *por dentro* vê-se que ele constitui uma relação jurídica processual (nexo, vínculo) que interliga os sujeitos, impondo a todos uma atuação que, por fim, resultará na resolução do conflito pela atuação da vontade da lei (positiva ou negativa), conforme exista ou não direito (material) a ser tutelado.

O processo é esse conjunto ou complexo e atos praticados pelos sujeitos processuais, segundo uma disciplina imposta pela lei (processual), para, assegurada a unidade do conjunto e o fim a que está coordenado, obter-se a solução (jurisdicional) da lide, mediante atuação da lei (material).

[...]

O *processo* é, na essência, uma relação jurídica entre sujeitos processuais, que se exterioriza consoante determinado *procedimento*, o qual, por sua vez, é a veste exterior do processo. O procedimento acompanha o processo “como a sombra acompanha o corpo”.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 295-303.

<sup>58</sup> Apud: ALVIM, J. E. Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 225.

<sup>59</sup> Apud: ALVIM, J. E. Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 225.

<sup>60</sup> Apud: ALVIM, J. E. Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 226.

<sup>61</sup> ALVIM, J. E. Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 225-227.

Diante dos explicitados entendimentos acima transcritos, verificamos que para estes autores, em síntese, processo é a relação jurídica entre sujeitos que são partes ou interessados naquela lide, que através dos procedimentos que são tomados no interior do processo se tem seu andamento, no processo disciplinar e no penal, geralmente tem seu início através da denúncia, já no processo civil e no trabalhista inicia com a petição inicial, e em todos os casos termina com uma decisão, a diferença é que em todas as aéreas citadas termina com uma Sentença, já no processo disciplinar seu fim se dá com uma Decisão Administrativa.

Após a definição de processo, como uma relação jurídica entre sujeitos, passemos a definir agora Processo Administrativo, em que a Professora Maria Sylvia, em sua doutrina, nos diz o seguinte:

A expressão **processo administrativo**, na linguagem corrente, é utilizada em sentidos diferentes:

1. num primeiro sentido, designa o conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta e referentes a um dado assunto de interesse do funcionário ou da administração;
2. é ainda usado como sinônimo de processo disciplinar, pelo qual se apuram as infrações administrativas e se punem os infratores; nesse sentido é empregado no artigo 41, § 1º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, quando diz que o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de **sentença judicial transitada em julgado**, mediante **processo administrativo** em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante **procedimento de avaliação periódico de desempenho**, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa;
3. em sentido mais amplo, designa o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo;
4. como nem todo processo administrativo envolve controvérsia, também se pode falar em sentido ainda mais amplo, de modo a abranger a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração.

[...]

Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessários para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.

O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo.<sup>62</sup>

Ainda tratando do tema Processo Administrativo, os doutrinadores Sérgio Ferraz e Adilson Abreu, em sua obra afirmam o seguinte:

[...] o processo administrativo aberto, visível, participativo, é instrumento seguro de prevenção à arbitrariedade.  
 [...] “processo administrativo” traduz uma série de atos, lógica e juridicamente concatenados, dispostos com o propósito de ensejar a manifestação de vontade da Administração.  
 [...] processo administrativo, na acepção que confere à expressão em tela a lei federal, a atuação da Administração, como juiz, sempre que lícita e vinculada aos princípios antes examinados, é imprevisível no que diz com conteúdo de seu resultado último, por isso que necessariamente a ser extraída, repita-se, da qualidade dos elementos de convicção filtrados e decantados do exercício da contraditoriedade.<sup>63</sup>

Assim, verifica-se que o processo administrativo é o carro chefe da administração, pois sem ele a administração não anda, pois os atos praticados sempre integram um processo administrativo, desde o processo licitatório, a assinatura de um contrato, a fiscalização de uma obra, enfim o processo administrativo é o motor da administração.

Para que a administração se movimente, é através de um processo administrativo, em muitas vezes conforme demonstrado nos trechos acima transcritos o processo serve para impor limites à administração e até mesmo tentar vedar as discricionariedades e arbitragens que ocorrem no âmbito da administração pública.

Após esgotarmos os temas processo e processo administrativo, podemos agora tratar do processo administrativo disciplinar *lato sensu*, que inteligentemente o artigo 148, da

---

<sup>62</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 588-589.

<sup>63</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 22-31.

Lei n. 8.112/90, conceitua da seguinte forma: “*O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.*”<sup>64</sup> Assim, diante desta disposição legal, nos resta afirmar ser o procedimento disciplinar o meio pelo qual A Administração tem a sua disposição para apurar possíveis irregularidades praticadas por seus servidores públicos.

Chamados por alguns autores de Direto Disciplinar, por outros de Poder Disciplinar, aqui trataremos de Processo Administrativo Disciplinar *lato sensu*, ou seja, é a regra geral aplicada a todos os procedimentos abaixo elencados.

Primeiramente, existe a necessidade de comentarmos o sistema de Processo Administrativo Disciplinar eleito pelo Legislador, através da Lei n. 8.112/90, que segundo o doutrinador José Armando da Costa é o Sistema Semijurisdicional,<sup>65</sup> conforme demonstrado na introdução deste trabalho, este é o sistema adotado no Brasil, é um intermediário entre os sistemas jurisdicional e o hierárquico.

Após os esclarecimentos iniciais, podemos adentrar ao conceito de Processo Administrativo *lato sensu*, e inicialmente iremos buscar a denominação deste tema na jurisprudência, na Apelação Cível n. 9084, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que nos diz o seguinte:

Poder Disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento a que passam a integrar definitiva ou transitoriamente.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> BRASIL. *Lei n.8.112, de 11 de dezembro de 1990*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, artigo 148.

<sup>65</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. p. 85-89.

<sup>66</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Apelação Cível n. 9084*. Relator: Juiz Convocado David Diniz. Diário de Justiça da União, 05 set. 2000. p. 372. Disponível em: <www.trf3.jus.br> Acesso em 10 abr. 2011.

Já na doutrina, quanto ao Poder Disciplinar, Direito Disciplinar ou Processo Administrativo Disciplinar *lato sensu*, o doutrinador José Armando da Costa, em suas obras afirma o seguinte:

Pode-se, então, conceituar o Direito Disciplinar como o conjunto de princípios e normas que objetivam, através de vários institutos próprios, condicionar e manter a normalidade do Serviço Público.

[...]

De efeito, assente-se que o Direito Disciplinar, como ciência jurídica, abrange não só o estudo dos vários institutos contemplados nos regulamentos, como também os princípios e fundamentos que, mesmo não positivados em lei, orientam a verdadeira compreensão e interpretação dessas normas legais.

[...]

Confira-se esse respeito a abalizada colocação do grande e emérito administrativista português, Marcelo Caetano: “*Recompensas e sanções penais são meios classicamente empregados para manter a disciplinar.*”<sup>67</sup>

[...] Regime Disciplinar do Funcionário Público é o conjunto sistemático de normas substantivas definidoras de vedações, deveres, proibições, responsabilidades, transgressões, garantias e recompensas, cuja observância e aplicação objetivam resguardar a normalidade, a eficiência e a legalidade do desempenho funcional da administração pública.<sup>68</sup>

[...] Direito Processual Disciplinar é o conjunto de normas e princípios, sedimentados em leis, regulamentos, pareceres de órgãos oficiais, jurisprudência e doutrina, que informam e orientam a dinamização dos procedimentos apuratórios de faltas disciplinares, objetivando fornecer sustentação à legítima lavratura do correspondente ato punitivo.<sup>69</sup>

Conforme explicitado nos citados julgado e doutrina, o Poder Disciplinar, é o conjunto de normas que mantém a disciplina no serviço público, é também colocado como a ciência jurídica que orienta a compreensão e interpretação do Direito Disciplinar do Estado, resguardando o funcionamento do serviço público.

Assim, podemos afirmar que o Poder Disciplinar, é o mecanismo que o Estado tem para resguardar o fornecimento do serviço público e a garantia de que a Administração por intermédio dos seus agentes não irão praticar nenhuma arbitrariedade ou discricionariedade, e caso cometam, serão responsabilizados por seus atos praticados, podendo até mesmo ser expulsos do serviço público. Neste contexto, fica demonstrado que o Direito Disciplinar, o *ius punienti*, poder de punição do Estado, é a ferramenta que o Estado

<sup>67</sup> Apud: COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2004. p. 33.

<sup>68</sup> COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2004. p. 25-34.

<sup>69</sup> COSTA, José Armando da. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. p. 34-35.

dispõe para proteger a sociedade como um todo das arbitragens, das discricionariedades, ou seja, das mazelas dos seus servidores públicos.

## 2.1. Espécies

### 2.1.1. Processo Administrativo Disciplinar – *strictu sensu*

#### a) Rito Comum Ordinário:

É o procedimento disciplinar utilizado quando a conduta do agente público enseja penalidade superior a suspensão de 30 (trinta) dias, é o que prevê o artigo 146, da Lei n. 8.112/90, que diz o seguinte: “*Sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, será obrigatória a instauração de processo disciplinar.*”<sup>70</sup> Assim, verifica-se que para ensejar a instauração deste persecutório disciplinar, as condutas do agente público tem que ter uma maior gravidade, sendo este instrumento utilizado para apurar os possíveis ilícitos administrativos mais graves praticados no âmbito do serviço público.

O desenvolvimento do Processo Administrativo Disciplinar, ou seja, o seu começo, seu meio e seu fim, estão previstos nos incisos do artigo 151, que começa com a instauração, que é feita através da publicação do ato constitutivo da Comissão, se desenvolve através do inquérito administrativo, que corresponde a instrução, defesa e relatório, e por fim termina com o Julgamento<sup>71</sup>, que por sua vez é prolatado pela autoridade competente nos termos do artigo 167, do mesmo diploma legal.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> BRASIL. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, *caput*, do artigo 150.

<sup>71</sup> *Ibidem*. *Caput*, do artigo 151.

<sup>72</sup> Art. 167. No prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão.

§ 1º Se a penalidade a ser aplicada exceder a alçada da autoridade instauradora do processo, este será encaminhado à autoridade competente, que decidirá em igual prazo.

§ 2º Havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave.

§ 3º Se a penalidade prevista for a demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o julgamento caberá às autoridades de que trata o inciso I do art. 141.

§ 4º Reconhecida pela comissão a inocência do servidor, a autoridade instauradora do processo determinará o seu arquivamento, salvo se flagrantemente contrária à prova dos autos.

A comissão é composta por no mínimo 03 (três) membros, entendimento já pacificado na jurisprudência, o prazo para conclusão dos trabalhos apuratórios é de 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogáveis por igual período.<sup>73</sup>

b) Rito Sumário:

Aplicável somente em duas situações, qual seja, acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, ou em caso de abandono de cargo ou inassiduidade habitual, conforme prevê respectivamente os artigos 133 e 140, que assim dispõe:

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:

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;

II - instrução sumária, que compreende indicição, defesa e relatório;

III - julgamento.

§ 1º A indicação da autoria de que trata o inciso I dar-se-á pelo nome e matrícula do servidor, e a materialidade pela descrição dos cargos, empregos ou funções públicas em situação de acumulação ilegal, dos órgãos ou entidades de vinculação, das datas de ingresso, do horário de trabalho e do correspondente regime jurídico.

§ 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.

§ 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.

§ 4º No prazo de cinco dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3º do art. 167.

§ 5º A opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.

§ 6º Caracterizada a acumulação ilegal e provada a má-fé, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em

---

<sup>73</sup> BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, *caput*, do artigo 152.

regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados.

§ 8º O procedimento sumário rege-se pelas disposições deste artigo, observando-se, no que lhe for aplicável, subsidiariamente, as disposições dos Títulos IV e V desta Lei.<sup>74</sup>

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:

I - a indicação da materialidade dar-se-á:

a) na hipótese de abandono de cargo, pela indicação precisa do período de ausência intencional do servidor ao serviço superior a trinta dias;

b) no caso de inassiduidade habitual, pela indicação dos dias de falta ao serviço sem causa justificada, por período igual ou superior a sessenta dias interpoladamente, durante o período de doze meses;

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.<sup>75</sup>

Nunca é demais citar os artigos 138 e 139, da mesma Lei n. 8.112/90, que conceituam abandono de cargo e inassiduidade habitual respectivamente, no seguinte sentido:

Art. 138. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos.<sup>76</sup>

Art. 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses.<sup>77</sup>

Depois de feitas as considerações iniciais acerca do rito sumário, passemos a discorrer acerca do mencionado rito, dando ênfase as diferenças entre este rito sumário e o rito comum ordinário.

Quanto aos aspectos parecidos o primeiro é o de que ambos os ritos são para apurar faltas graves cometidas no âmbito do serviço público.

---

<sup>74</sup> Ibidem. artigo 133.

<sup>75</sup> Ibidem. artigo 140.

<sup>76</sup> Ibidem. artigo 138.

<sup>77</sup> Ibidem. artigo 139.

No que tange as diferenças, no sumário conforme já demonstrado somente é permitido sua utilização nas seguintes faltas: acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas ou abandono de cargo ou inassiduidade habitual, já o rito ordinário será obrigatório sua adoção exceto as situações já citadas, conforme prevê o artigo 146, da Lei n. 8.112/90, nos casos em que ensejam imposição de penalidade de suspensão por mais de trinta dias até mesma a demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão.

Além das diferenças já demonstradas não podemos deixar de mencionar, os prazos para as conclusões dos trabalhos das comissões, enquanto no rito ordinário é de sessenta dias prorrogáveis por igual período, é o que dispõe o caput do artigo 152, da Lei n. 8.112/90, já no rito sumário o § 7º, do artigo 133, da citada lei, prevê o prazo de conclusão dos trabalhos de trinta dias, sendo prorrogáveis por mais quinze dias.

Conforme ficou demonstrado, o rito sumário somente será permitido sua utilização quando previsto em lei de acordo com o que ficou demonstrado, e a principal diferença do rito ordinário é além das hipóteses de utilização é o prazo para a conclusão dos trabalhos apuratórios por parte da Comissão.

### ***2.1.2. Sindicância Acusatória***

A Sindicância acusatória, também chamada de contraditória, é o instrumento utilizado para apurar possíveis ilícitos administrativos, cuja pena máxima seja de 30 (trinta) dias de suspensão<sup>78</sup>. Quanto a quantidade de membros, não há especificação legal, de quantos membros deverá ser composto uma Comissão de Sindicância, porém, como aqui estamos falando de Colegiado, é plausível que seja um número ímpar, para evitar possíveis empates, sendo assim, a proposta mais convincente é a de no mínimo 03 (três) membros, uma vez que caso seja apenas um podemos afirmar que perde o sentido, pois deixa de ser Comissão, sendo 02 (dois) membros, verifica-se a possibilidade de empate.

---

<sup>78</sup> Ibidem. Inciso II, d artigo 145.

O prazo para a conclusão dos trabalhos apuratórios é de 30 (trinta) dias podendo ser prorrogado por igual período,<sup>79</sup> o seu rito segue a mesma lógica do Processo Administrativo Disciplinar, sendo instaurado através do ato de designação, após segue a instrução com a defesa e o relatório, e por último o Julgamento que também obedece às regras do artigo 167, da Lei n. 8.112/90, prolatado pela autoridade competente.

### ***2.1.3. Sindicância Investigativa***

Também chamada de Sindicância Preliminar, é o instrumento pelo qual a administração dispõe para a realização de investigações quando ainda não estão presentes a materialidade e a autoria, e às vezes quando está presente a materialidade e ainda persegue-se a autoria daquele ilícito administrativo, é muito utilizado para investigar denúncias.

Este procedimento é o único que é uma exceção a regra do Princípio da Publicidade, uma vez que caso este procedimento seja público, haverá prejuízos nos trabalhos investigatórios, pois os agentes em que estiverem cometendo o delito administrativo não mais o praticará sabendo que está sendo investigado, e mesmo que o ilícito administrativo já tenha sido cometido poderá ocorrer obstrução nas investigações.

No que tange a sua legalidade, há duas correntes de operadores do direito, a primeira entende que a Controladoria Geral da União através da Portaria n. 335, de 30/05/2006,<sup>80</sup> regulamentou este procedimento, já a segunda corrente entende que este

---

<sup>79</sup> Ibidem. Parágrafo único do artigo 145.

<sup>80</sup> Sobre Sindicância Investigativa ou Preliminar, a Portaria n. 335, de 30/05/2006, publicada no DOU de 31/05/2006, prevê os seguintes dispositivos:

Art. 4º Para os fins desta Portaria, ficam estabelecidas as seguintes definições:

I - investigação preliminar: procedimento sigiloso, instaurado pelo Órgão Central e pelas unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar;

II - sindicância investigativa ou preparatória: procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa;

[...]

Art. 6º A investigação preliminar é procedimento administrativo sigiloso, desenvolvido no âmbito do Órgão Central e das unidades setoriais, com objetivo de coletar elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar, e será iniciada mediante determinação do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, do Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União, do Corregedor-Geral ou dos Corregedores-Gerais Adjuntos.

§ 1º A investigação preliminar será realizada de ofício ou com base em denúncia ou representação recebida que deverá ser fundamentada, contendo a narrativa dos fatos em linguagem clara e objetiva, com todas as suas

procedimento encontra-se alocado na Lei n. 8.112/90, e segue em síntese as mesmas formalidades da Sindicância Acusatória, exceto, quanto a publicidade e a não existência do contraditório nem da ampla defesa, uma vez que neste procedimento ainda não se vislumbra a figura do acusado ou indiciado.

Quanto ao Julgamento, as duas correntes são unânimes que a autoridade competente na prolação do Julgamento poderá determinar o arquivamento, a instauração de Sindicância Acusatória ou Processo Administrativo Disciplinar.

### **3. DAS PROBLEMÁTICAS DAS APURAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Antes de tudo, buscaremos demonstrar o rol de condutas que é proibida a sua prática por parte do servidor público, que se encontra prevista no artigo 117, da Lei n. 8.112/90, que assim dispõe:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;

II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;

III - recusar fé a documentos públicos;

circunstâncias, a individualização do servidor público envolvido, acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade imputada.

§ 2º A denúncia que não observar os requisitos e formalidades prescritas no parágrafo anterior será arquivada de plano, salvo se as circunstâncias sugerirem a apuração de ofício.

§ 3º A denúncia cuja autoria não seja identificada, desde que fundamentada e uma vez que contenha os elementos indicados no § 1º, poderá ensejar a instauração de investigação preliminar.

[...]

Art. 7º O titular da unidade setorial assegurará à investigação preliminar o sigilo que se faça necessário à elucidação do fato ou que decorra de exigência do interesse público.

Art. 8º A investigação preliminar deverá ser concluída no prazo de sessenta dias, sendo admitida prorrogação por igual período.

Art. 9º Ao final da investigação preliminar, não sendo caso de arquivamento, o titular da unidade setorial deverá instaurar ou determinar a abertura de sindicância, inclusive patrimonial, ou de processo administrativo disciplinar.

[...]

§ 2º A decisão que determinar o arquivamento da investigação preliminar deverá ser devidamente fundamentada e se fará seguir de comunicação às partes interessadas.

[...]

Art. 12. As comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar instauradas pelo Órgão Central e pelas unidades setoriais serão constituídas, de preferência, com servidores estáveis lotados na Corregedoria-Geral da União.

§ 1º No caso de sindicância meramente investigativa ou preparatória, o procedimento poderá ser instaurado com um ou mais servidores.

[...]

- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V - promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição;
- VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiareem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;
- VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
- XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV - proceder de forma desidiosa;
- XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
- XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
- XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado.<sup>81</sup>

Diante da lista de proibições por parte do servidor público, a não observância destas vedações, enseja o devido procedimento disciplinar, assim, para cada conduta desrespeitada, há uma penalidade equivalente, é neste sentido o que prevê os dispositivos legais da Lei n. 8.112/90: artigo 129 prevê o rol das possibilidades de ensejar a Advertência, artigo 130 dispõe sobre o rol dos casos de ensejar a Suspensão e por último no artigo 132 estabelece os casos de ensejar a demissão, que preceituam respectivamente o seguinte:

Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.<sup>82</sup>

Art. 130. A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não

<sup>81</sup> BRASIL. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011, artigo 117.

<sup>82</sup> Idem. artigo 129.

tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

§ 1º Será punido com suspensão de até 15 (quinze) dias o servidor que, injustificadamente, recusar-se a ser submetido a inspeção médica determinada pela autoridade competente, cessando os efeitos da penalidade uma vez cumprida a determinação.

§ 2º Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.<sup>83</sup>

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I - crime contra a administração pública;

II - abandono de cargo;

III - inassiduidade habitual;

IV - improbidade administrativa;

V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VI - insubordinação grave em serviço;

VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;

IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI - corrupção;

XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.<sup>84</sup>

Além das condutas que são vedadas a sua prática pelo servidor público e do rol de penalidades que o regime disciplinar prevê acima transcritos, não podemos deixar de citar o capítulo I, do Título IV, da Lei n. 8.112/90, que especificamente em seu artigo 116 prevê os deveres do servidor público nos seguintes moldes:

**Título IV**  
**Do Regime Disciplinar**  
**Capítulo I**  
**Dos Deveres**

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V - atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

---

<sup>83</sup> Idem. artigo 130.

<sup>84</sup> Ibidem artigo 132.

- b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
  - c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.
- VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;
- VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
- VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- X - ser assíduo e pontual ao serviço;
- XI - tratar com urbanidade as pessoas;
- XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.
- Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.<sup>85</sup>

Sendo assim, verifica-se que para a Administração Pública, são relevantes as condutas mais graves, ou seja, aquelas que ensejam a penalidade de demissão, depois as que ensejam a penalidade de suspensão e por último as que ensejam a penalidade de Advertência.

É de conhecimento público que a Administração não possui pessoal capacitado para desempenhar as funções de membros e presidentes das Comissões, até porque a previsão legal, não determina um conhecimento específico em nenhuma área para este pessoal, é o que dispõe o artigo 149, da Lei n. 8.112/90, que prevê o seguinte: *“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.”*<sup>86</sup> (grifo nosso). Assim verifica-se que o único requisito legal quanto aos membros de comissão é de que o presidente tenha o nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado, sendo assim, verificamos que na comissão poderá ocorrer na sua integridade, existir membros que não tenham conhecimentos específicos com o fito de apurar irregularidades, faltando pessoal competente no âmbito da Administração para a realização dos devidos procedimentos apuratórios.

---

<sup>85</sup> Ibidem. Artigo 116.

<sup>86</sup> Ibidem. artigo 149.

Além de faltar pessoal qualificado para realização destes apuratórios, constata-se que os quadros da Administração Pública, não possuem o quantitativo necessário para a realização das apurações na Administração Pública.

Diante da atual conjuntura, constata-se que é necessária a busca de outros mecanismos para sanar estas impossibilidades de apuração, agora neste contexto é que iremos buscar se é possível ou não a aplicação do Princípio da Insignificância, vale citar também o Termo Circunstanciado Administrativo da Controladoria-Geral da União,<sup>87</sup> que nada mais é

87

#### **INSTRUÇÃO NORMATIVA CGU Nº 04, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2009**

O MINISTRO DE ESTADO DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e o art. 4º, incisos I e II, do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, e tendo em vista o disposto no art. 14 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no art. 2º, *caput*, e parágrafo único, incisos VI, VIII e IX, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999,

Considerando a obediência aos princípios da eficiência e do interesse público por meio da racionalização dos procedimentos administrativos; e

Considerando a necessidade de desburocratizar a Administração Pública por meio da eliminação de controles cujo custo de implementação seja manifestamente desproporcional em relação ao benefício,

#### **RESOLVE:**

Art. 1º Em caso de extravio ou dano a bem público, que implicar em prejuízo de pequeno valor, poderá a apuração do fato ser realizada por intermédio de Termo Circunstanciado Administrativo (TCA).

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, considera-se prejuízo de pequeno valor aquele cujo preço de mercado para aquisição ou reparação do bem extraviado ou danificado seja igual ou inferior ao limite estabelecido como de licitação dispensável, nos termos do art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 2º O Termo Circunstanciado Administrativo deverá ser lavrado pelo chefe do setor responsável pela gerência de bens e materiais na unidade administrativa ou, caso tenha sido ele o servidor envolvido nos fatos, pelo seu superior hierárquico imediato.

§ 1º. O Termo Circunstanciado Administrativo deverá conter, necessariamente, a qualificação do servidor público envolvido e a descrição sucinta dos fatos que acarretaram o extravio ou o dano do bem, assim como o parecer conclusivo do responsável pela sua lavratura.

§ 2º. Quando for o caso, as perícias e os laudos técnicos cabíveis deverão ser juntados aos autos do Termo Circunstanciado Administrativo pela autoridade responsável pela sua lavratura.

§ 3º. Nos termos do art. 24 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, o servidor indicado no Termo Circunstanciado Administrativo como envolvido nos fatos em apuração poderá, no prazo de cinco dias, se manifestar nos autos do processo, bem como juntar os documentos que achar pertinentes.

§ 4º. O prazo previsto no parágrafo anterior pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

§ 5º. Concluído o Termo Circunstanciado Administrativo, o responsável pela sua lavratura o encaminhará à autoridade máxima da unidade administrativa em que estava lotado o servidor, na época da ocorrência do fato que ocasionou o extravio ou o dano, a qual decidirá quanto ao acolhimento da proposta constante no parecer elaborado ao final daquele Termo.

Art. 3º. No julgamento a ser proferido após a lavratura do Termo Circunstanciado Administrativo, caso a autoridade responsável conclua que o fato gerador do extravio ou do dano ao bem público decorreu do uso regular deste ou de fatores que independeram da ação do agente, a apuração será encerrada e os autos serão encaminhados ao setor responsável pela gerência de bens e materiais da unidade administrativa para prosseguimento quanto aos demais controles patrimoniais internos.

Art. 4º Verificado que o dano ou o extravio do bem público resultaram de conduta culposa do agente, o encerramento da apuração para fins disciplinares estará condicionado ao ressarcimento ao erário do valor correspondente ao prejuízo causado, que deverá ser feito pelo servidor público causador daquele fato e nos prazos previstos nos §§ 3º e 4º do art. 2º.

do que a regulamentação da transação penal no direito penal e da conciliação no direito civil, sendo uma forma da Administração resolver seus conflitos com servidores públicos sem a utilização do processo administrativo e da sindicância, seria então uma transação administrativo, que somente poderá ser utilizado, quando o agente público agindo com culpa e nunca com dolo, comete algum dano para a Administração e este dano não ultrapasse o limite previsto na Lei n. 8.666/93, que dispensa licitação.

Neste contexto sem desmerecer qualquer procedimento disciplinar, mais considerando as dificuldades em que a Administração Pública atualmente passa, antes de tudo há uma necessidade de se separar em dois grupos os ilícitos administrativos, sendo o primeiro em apurações relevantes e o segundo em apurações não tão relevantes, para que não haja a supressão do que é relevante para a Administração, ante o que não é tão relevante.

Temos ainda que constatar que, segundo levantamento da Controladoria-Geral da União, o custo de um processo administrativo disciplinar, poderá custar aos cofres públicos o montante de R\$ 134.011,72 (cento e trinta e quatro mil e onze reais e setenta e dois centavos), valor estimado com 03 (três) servidores,<sup>88</sup> diante dos custos para a administração e da falta de servidores habilitados para realização dos apuratórios, verifica-se a necessidade de buscar novos meios de resolução destas lides.

---

§ 1º. O ressarcimento de que trata o *caput* deste artigo poderá ocorrer:

I – por meio de pagamento;

II – pela entrega de um bem de características iguais ou superiores ao danificado ou extraviado, ou

III – pela prestação de serviço que restitua o bem danificado às condições anteriores.

§ 2º. Nos casos previstos nos incisos II e III do parágrafo anterior, o Termo Circunstanciado Administrativo deverá conter manifestação expressa da autoridade que o lavrou acerca da adequação do ressarcimento feito pelo servidor público à Administração.

Art. 5º É vedada a utilização do modo de apuração de que trata esta Instrução Normativa quando o extravio ou o dano do bem público apresentarem indícios de conduta dolosa de servidor público.

Art. 6º Não ocorrendo o ressarcimento ao erário, de acordo com o descrito no art. 4º, ou constatados os indícios de dolo mencionados no art. 5º, a apuração da responsabilidade funcional do servidor público será feita na forma definida pelo Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 7º Constatada a indicação de responsabilidade de pessoa jurídica decorrente de contrato celebrado com a Administração Pública, serão remetidas cópias do Termo Circunstanciado Administrativo e dos documentos a ele acostados ao fiscal do contrato administrativo para que adote as providências necessárias ao ressarcimento do valor do bem danificado ou extraviado, de acordo com a forma avençada no instrumento contratual e conforme a legislação pertinente.

Art. 8º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

<sup>88</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. O juízo de admissibilidade no Processo Administrativo Disciplinar: Princípio da Proporcionalidade e razoabilidade. Disponível em: [www.anauni.org.br/uploads/noticias/painel\\_4\\_anavaleria\(1\).ppt](http://www.anauni.org.br/uploads/noticias/painel_4_anavaleria(1).ppt) Acessado em: 14 abr2011.

Segundo notícia veiculada no jornal “O Estado de São Paulo” no ano de 2008 foram instaurados 17 (dezesete) processos administrativos disciplinares por dia<sup>89</sup>, sendo pelo menos 01 (um) processo para cada 100 (cem) servidores ativos do executivo federal,<sup>90</sup> tendo um total de 6.201 (seis mil duzentos e um) processos no ano de 2007,<sup>91</sup> assim verificamos uma grande demanda de procedimentos disciplinares na órbita do Poder Executivo Federal, para um baixo número de servidores habilitados, sendo necessário que a Administração, comece a centralizar ou na capacitação de pessoal para a realização destes, ou então na captação de pessoal habilitado para o desenvolvimento destes trabalhos apuratórios.

Assim, diante dos pontos acima suscitados, constata-se que no âmbito da Administração Pública, encontramos muitos problemas a serem enfrentados, que temos que buscar soluções para que haja o escoamento dos procedimentos disciplinares, tendo à administração a obrigação de realizar as apurações, e por parte dos agentes públicos estes tem que buscar alternativas para sanar estes problemas enfrentados pelos órgãos públicos, tendo como alternativas conforme acima demonstrado, o Termo Circunstanciado Administrativo, a capacitação ou captação, ou buscar alternativas para que sejam sanadas estas problemáticas.

#### **4. DA APLICABILIDADE OU NÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Para concluirmos este trabalho, nos resta discorrer sobre a questão da aplicação ou não do Princípio da Insignificância no Processo Administrativo Disciplinar, primeiramente será tratado dos dispositivos que não permitem a aplicação do referido Princípio no Procedimento Disciplinar, posteriormente, iremos discorrer sobre os dispositivos que são favoráveis a aplicação do Princípio ao Procedimento, e deixaremos para a conclusão nossa opinião acerca do assunto, e finalizado com as conclusões, os paradigmas que encontramos no transcurso desta pesquisa científica.

---

<sup>89</sup> ALMEIDA, Roberto. *Há 1 processo para cada 100 servidores*. 2008. São Paulo. Disponível em: <[www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/89964/1/noticia.htm](http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/89964/1/noticia.htm)> Acessado em: 26 mar2010.

<sup>90</sup> Idem.

<sup>91</sup> Idem.

Quanto aos dispositivos que não permitem a aplicação do princípio da insignificância no procedimento administrativo, nos temos o Princípio Constitucional da Legalidade, o Princípio doutrinário da Verdade Material, e por último abordaremos o Princípio legal do Interesse Público, ou melhor, da Supremacia do Interesse Público.

No que tange ao Princípio da Legalidade, não é conivente com a aplicação do princípio da insignificância, pois por natureza, esse princípio diz que somente é permitido fazer na Administração Pública o que está previsto em lei, sendo assim, como não há previsão legal da aplicação do princípio da insignificância no processo administrativo disciplinar, não cabe tem aplicar o Princípio da Insignificância nos procedimentos disciplinares.

Quanto ao Princípio da Verdade Material, diz que a Administração tem que buscar a todo custo a verdade dos fatos, não podendo pairar na verdade processual, mas sim na verdade material. Assim, caso a Administrações esteja obrigada a buscar a verdade, impossibilita a aplicação do princípio da insignificância no procedimento disciplinar, pois na sua aplicação, o processo será arquivado, e a Administração não terá conhecimento do verdadeiro desfecho dos fatos, uma vez que as apurações não terão seu curso até o final do procedimento, pois caso entenda a autoridade instauradora pelo arquivamento com base no princípio da insignificância, antes mesmo da instauração do processo administrativo disciplinar e da sindicância acusatória, não há que se falar em apuratório, pois o processo será arquivado desde logo.

Já no princípio da Supremacia do Interesse Público, deixaremos para discorrer no último parágrafo deste item.

Passemos a discorrer acerca dos dispositivos que são a favor da aplicação do princípio da insignificância no processo administrativo disciplinar, falando primeiro do Princípio Constitucional da Eficiência, depois trataremos do Princípio da Razoabilidade e da

Proporcionalidade e ao final iremos discorrer sobre o Princípio da Supremacia do Interesse Público das suas vertentes tanto contra quanto a favor da aplicação.

Quanto ao Princípio da Eficiência, tratado em tópico próprio, conforme demonstramos têm dois entendimentos, sendo o primeiro no sentido de que se tenha o melhor resultado para a Administração ao menor custo possível, já o segundo é no sentido de capacidade técnica por parte do servidor, capacitação, preparo, profissionalismo, motivação, entusiasmo, o “vestir a camisa da administração”, ser engajado. Assim, conforme explicitado em tópico próprio, somos da opinião que para o Administrador atender este princípio terá que observar os dois entendimentos, ou seja, buscar o melhor resultado para a administração ao menor custo possível combinado com o profissionalismo, a capacitação, o entusiasmo, o engajamento.

Neste contexto, entendemos que o princípio da eficiência é um grande parceiro da aplicação do princípio da insignificância no processo administrativo disciplinar, pois para que se tenha um melhor resultado para a administração, a autoridade instauradora deverá observar o que é mais importante mais relevante para a administração, uma vez que na instauração de procedimentos disciplinares é encontrada uma série de empecilhos como falta de pessoal habilitado, grande número de demandas a ser instauradas, assim, é mais eficiente, mais razoável para a Administração dar preferência aos apuratórios mais graves.

Quanto ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, diz que os atos administrativos têm que ter razoabilidade, tem que ser proporcionais, para a Administração é muito mais razoável e proporcional que se dê importância ao que realmente tem importância, utilizando-se de outros mecanismos para sanar demandas de menor importância.

Além dos citados princípios, não podemos de deixar de citar o que dispõe o inciso I e II e o § 1º, do artigo 1º, da Portaria do Ministério da Fazenda, sobre os limites de valor para inscrição de débitos, que prevê o seguinte:

Art. 1º Autorizar:

I - a não inscrição, como Dívida Ativa da União, de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais); e  
II - o não ajuizamento das execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

§ 1º Não se aplicam os limites de valor para inscrição e ajuizamento quando se tratar de débitos decorrentes de aplicação de multa criminal.<sup>92</sup>

Assim, constata-se que a própria Administração, através da citada Portaria, admite que os valores inferiores a mil reais são insignificantes, a única exceção está prevista no citado § 1º que é em caso de aplicação de multa criminal, e este trabalho refere-se a condutas de servidores na esfera administrativa, não sendo passível de enquadramento na citada exceção, neste contexto, esta citada Portaria, corrobora com o entendimento que o princípio da insignificância é passível de aplicação no procedimento disciplinar.

Por derradeiro, neste tópico abordaremos o princípio da Supremacia do Interesse Público, que na nossa ótica encontra no meio da aplicação e da não aplicação, no que tange a não aplicação, este princípio primeiramente diz que o interesse público é indisponível sendo que é obrigatória a instauração pela Autoridade do procedimento disciplinar cabível, uma vez que é interesse de todos que os servidores públicos que tenham a conduta incompatível com a Administração seja penalizado. Assim, verifica-se que diante deste ponto de vista o suscitado princípio veda a aplicação do princípio da insignificância no processo administrativo disciplinar.

Por outro lado, diante da atual conjuntura que passa o Poder Executivo Federal, quanto a falta de servidores capacitados para realizar as devidas apurações, sendo que o número de processo administrativo disciplinares a cada dia que passa cresce mais, e diante dos três grupos de penalidade que encontramos no nosso ordenamento jurídico, a obrigação da Autoridade Instauradora, passa a ter uma ponderação, ou seja, deverá ser de Interesse Público primeiramente a apuração das questões mais relevantes para a Administração Pública e caso não se consiga buscar outros meios para sanar estas lides, tão somente depois de ter

---

<sup>92</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria n. 49, de 1º abr2004. Publicada no Diário Oficial da União n. 65, de 05 abr2004, na Seção 1, p. 106.

liquidado todos os procedimentos relevantes, aí sim a Administração deverá buscar as apurações que não são tão relevantes, além da ponderação quanto ao custo benefício, pois um Processo Administrativo Disciplinar poderá ter um custo bem elevado, para a apuração de um ilícito administrativo que muitas vezes tem valor muito inferior aos custos da apuração, tendo que ser ponderado se realmente compensa aquela apuração, assim parece-me que o interesse público é de buscar meios de sanar estas pequenas lides, e concentrar-se nas lide que realmente tenham importância para a Administração, buscando mecanismos para resolução das pequenas lides.

## CONCLUSÃO

Diante das questões suscitadas neste estudo acadêmico, tentamos trazer soluções para a realidade brasileira, quanto ao processo administrativo disciplinar.

Primeiramente, no desenvolvimento deste trabalho, não vislumbramos a possibilidade de legalizar o ilícito administrativo, ou seja, fazer com que a Administração fique inerte as irregularidades praticadas por seus agentes, mas sim a todo tempo buscamos demonstrar a crítica situação em que o país se encontra, e apresentar alternativas para resolver tais problemas como a apresentação do Termo Circunstanciado Administrativo da Controladoria-Geral da União, que pode ajudar a sanar várias lides entre a Administração e seus servidores, movimentando o mínimo do aparato público para resolver tais questões, apresentamos também o princípio da Insignificância que em casos realmente insignificante, em que a Administração se encontra engessada para agir por falta de pessoal capacitado, caso não caiba o Termo Circunstanciado Administrativo, poderíamos aplicar, enfim buscamos a todo custo mostrar alternativas para o Poder Disciplinar do Estado.

Face ao exposto, não somos da opinião que o Princípio da Insignificância tem aplicação total ao Processo Administrativo Disciplinar, mas sim que em casos específicos e excepcionais, em que a Administração enfrenta problemas nas apurações e que não se vislumbra nenhuma outra possibilidade de resolução da lide, somente nestes casos como já demonstrado, como por exemplo, impossibilidade de apuração por falta de pessoal

capacitado, a supressão de causas relevantes ante as não tão relevantes, quando não caiba a aplicação do Termo Circunstanciado Administrativo, sendo assim, tendo o princípio da insignificância tão somente em último caso, ou seja, caso não se vislumbre a aplicação de nenhum outro mecanismo de resolução da lide, aí sim podemos buscar a aplicação do Princípio da Insignificância no Processo Administrativo Disciplinar, desde que se deixe claro que não coube nenhuma das demais alternativas possíveis, ficando o Administrador como última e única alternativa a aplicação deste princípio a este citado tipo de procedimento estatal.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Roberto. *Há 1 processo para cada 100 servidores*. 2008. São Paulo. Disponível em: <[www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/89964/1noticia.htm](http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/89964/1noticia.htm)> Acessado em: 26 mar2010.
- ALVES, Afonso Telles. *Minidicionário Soares Amora da língua portuguesa*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ALVIM, J. E. Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. vol. 1.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Código de Processo Civil*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2011.
- \_\_\_\_\_. Súmula n. 346, do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)> Acessado em 04 abr2011.
- \_\_\_\_\_. Súmula n. 473, do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)> Acessado em 04 abr2011.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 96852/PR. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 16 mar. 2011. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)> Acesso em 05 abr. 2011.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* n. 100937/RS. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 31 jan. 2011. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)> Acesso em 05 abr. 2011.
- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 12937/DF. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 01 fev. 2011. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)> Acesso em 05 abr. 2011.
- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 30590/RS. Relator: Ministro Felix Fischer. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 07 jun. 2010. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)> Acesso em 05 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 14045/DF. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 29 abr. 2010. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)> Acesso em 05 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus* n. 143208/SC. Relator: Ministro Jorge Mussi. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 14 jun. 2010. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)> Acesso em 05 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Apelação Cível* n. 9084. Relator: Juiz Convocado David Diniz. Diário de Justiça da União, 05 set. 2000. p. 372. Disponível em: <[www.trf3.jus.br](http://www.trf3.jus.br)> Acesso em 10 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. Portaria n. 335, de 30 de maio de 2006, publicada no Diário Oficial da União de 31 de maio de 2006. Disponível em: <[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)> Acesso em: 14 abr2011.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa CGU n. 04, de 17 de fevereiro de 2009. Disponível em: <[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)> Acesso em: 14 abr2011.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. O juízo de admissibilidade no Processo Administrativo Disciplinar: Princípio da Proporcionalidade e razoabilidade. Disponível em: <[www.anauni.org.br/uploads/noticias/painel\\_4\\_anavaleria\(1\).ppt](http://www.anauni.org.br/uploads/noticias/painel_4_anavaleria(1).ppt)> Acessado em: 14 abr2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Portaria n. 49, de 1º abr2004. Publicada no Diário Oficial da União n. 65, de 05 abr2004, na Seção 1, p. 106.

BRITTO, Carlos Ayres. Princípios Constitucionais da Administração Pública. In: Palestra, 20 out2010, Brasília: Centro Universitário de Brasília (UniCEUB) 2010.

CALCINI, Fábio Pallaretti. *O princípio da razoabilidade: um limite à discricionariedade administrativa*. Campinas: Millennium, 2003.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da jurisprudência dos Tribunais e da Administração Pública*. Brasília: Fortium, 2008.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

COSTA, José Armando da. *Direito Administrativo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

DEMERCIAN, Pedro Henrique; MALULY, Jorge Assaf. *Curso de Processo Penal*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GALVÃO, Fernando. *Direito Penal – Parte Geral*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. *Dicionário Técnico Jurídico*. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2006.
- HARGER, Marcelo. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- JÚNIOR, Humberto Theodoro. *Curso de direito processual civil*. 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, v. 1.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LIMA, Arnaldo Esteves. *O processo administrativo no âmbito da administração pública federal lei n. 9.784, de 29.1.1999*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes. *Lei n. 8.112/90 interpretada e comentada*. 4. Ed. Rio de Janeiro: América jurídica, 2008.
- MEDINA, José Miguel Garcia. *Código de Processo Civil Comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Grandes temas de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Eficácia das Normas Constitucionais e Direitos Sociais*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. vol. 1.
- MELO, José Tarcízio de Almeida. *Direito Constitucional do Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- MILARÉ, Édis. *Direito Ambiental doutrina - jurisprudência - glossário*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo Princípios Constitucionais e a Lei 9784/1999*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Sanções disciplinares O alcance do controle jurisdicional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- RANGEL, Paulo. *Direito processual penal*. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997.
- RORIZ, Liliane. *Normas Constitucionais*. Rio de Janeiro: America Jurídica, 2001.
- ROSENTHAL, Sérgio. *A punibilidade e sua extinção pela reparação do dano*. São Paulo: Dialética, 2005.
- ROXIN, Claus; tradução: GRECO, Luís. *Política Criminal e Sistema Jurídico-Penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVA, Vasco Pereira da. *O Contencioso Administrativo como Direito Constitucional concretizado ou ainda por concretizar?* Lisboa: Almedina, 1999.
- ZAFFARONI, E. Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito Penal Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. vol. 1.