



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Prefeitura Municipal de Passo Fundo



Procuradoria Geral do Município - PGM

PARECER NORMATIVO Nº 02/2014.

**APURAÇÃO DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR
PRATICADA SERVIDOR PÚBLICO. APLICAÇÃO
DE PENALIDADE ADMINISTRATIVA.
SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR. OBSERVÂNCIA AO
CONTRADITÓRIO, AMPLA DEPESA E DEVIDO
PROCESSO LEGAL.**

Em razão das controvérsias e situações apresentadas a esta Procuradoria em torno dos procedimentos de SINDICÂNCIA E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD), entende-se que a questão deve ser ampliada, no sentido de esclarecer dúvidas quanto à possibilidade da sindicância aplicar sanção administrativa disciplinar.

Não obstante, oportuno tecer algumas considerações iniciais acerca da questão.

Nos termos da lei local¹ *as apurações de infrações disciplinares (irregularidades funcionais) praticadas por servidores públicos são obrigatórias por parte da autoridade competente. Devendo ser investigadas mediante a instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar,*

¹ Artigos 205 e 206 da Lei Complementar nº 203/08 - Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Passo Fundo -

assegurado ao sindicado/acusado os princípios constitucionais da ampla defesa e o contraditório².

Desse modo, segundo o autor acima destacado, a irregularidade seria a comprovação de que houve uma transgressão disciplinar por parte do servidor público, demonstrada através de provas diretas. Ainda, citando Barros Júnior, o doutrinador acrescenta: *"Assim, tendo-se em consideração a finalidade do poder disciplinar, a falta que se reprime é sempre um ato ou omissão do agente público, contrário aos deveres que, nessa qualidade, lhe incumbem, e que vem afetar o bom funcionamento do serviço"*.

Desse modo, para a instauração de processo administrativo disciplinar é imperiosa a formalização de uma acusação certa e delimitada e, principalmente, **que a violação de deveres praticada pelo servidor resulte do seu vínculo legal com a Administração Pública.**

Feitas essas considerações, passa-se a discorrer acerca dos procedimentos de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar, propriamente dito.

Embora alguns doutrinadores sustentam que a Sindicância configura unicamente procedimento de investigação, expressiva parte da doutrina e Jurisprudência compartilham da tese de que existem duas modalidades de sindicância: **1-** Como processo disciplinar sumário (punitiva), caracterizada pelo rito sumário e **pelo caráter instrumental e probatório**, tendo em vista que *funciona como meio de instrução e averiguação da ocorrência de fatos ensejadores da aplicação de penalidades aos servidores*

² In: MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Tratado de Direito Administrativo Disciplinar. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008, p. 611.



públicos. 2- Como meio investigatório (investigativa ou preparatória), utilizada ad cautelam, sendo instaurada para coletar elementos de provas, objetivando a comprovação da prática ou não de uma infração disciplinar, a fim de demonstrar a necessidade da instauração de um futuro processo administrativo disciplinar, estabelecendo desse modo, um juízo de valor definitivo sobre determinado fato jurídico, ou então, a mesma será arquivada.³

O mesmo autor, citando Palhares Moreira Reis⁴, enfatiza que:

"A sindicância é um procedimento sumário pelo qual reunidas informações e outros elementos capazes de esclarecer situações de interesse da autoridade instauradora, a fim de evidenciar, ou não, a simples existência de inadequação de atividade funcional, a necessidade de aplicação de sanção disciplinar leve, ou a instauração de inquérito administrativo ou, mesmo, de inquérito policial." (grifo nosso).

No mesmo sentido, destaca-se trecho de comentários de Fábio Dutra Lucarelli⁵, acerca da Sindicância:

A sindicância, como já referido na introdução do presente Capítulo, constitui espécie de processo administrativo disciplinar cabível para a apuração de irregularidades que poderão ensejar punição mediante processo disciplinar ou, em se tratando de faltas funcionais puníveis com advertência ou suspensão(...), para a própria

3 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de, op. cit., p. 627.

4 REIS, Palhares Moreira. Processo Disciplinar. 2. ed. Brasília: Editora Consulex, 1999, p. 86.

5 In: Comentários à Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da União: Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990/ Daniel Machado da Rocha, coord., Fábio Dutra Lucarelli, Guilherme Pinho Machado. - Porto Alegre: Livraria do Advogado ed., 2008, pág. 215.

aplicação da punição, desde que existentes elementos da autoria e materialidade conhecidos quando de sua instauração. (grifo nosso).

Neste contexto, a sindicância, quando utilizada em seu caráter investigatório, visando à coleta de dados e provas que sirvam de subsídio para o posterior processo administrativo disciplinar a ser instaurado, **terá como finalidade precípua esclarecer os fatos ocorridos, confirmar a provável autoria e evidenciar a materialidade;** posto que, *“uma vez obtidos tais elementos, passará o Administrador a possuir duas hipóteses de caminho a adotar: se os fatos ensejarem punição nos limites daquelas brandas previstas para a sindicância, converterá a mesma em sindicância punitiva ou, caso contrário, sendo necessária a abertura de processo administrativo disciplinar propriamente dito, assim procederá”.*

Ainda, para ilustrar melhor a questão, Fábio Dutra Lucarelli⁶ exemplifica:

[...]. Exemplo clássico de sindicância investigatória é aquela instaurada por autoridade para averiguar o modo pelo qual determinado bem desapareceu da instituição, como no caso de “sumiço” de um computador do ambiente de trabalho. A sindicância visará, precipuamente, a descobrir como tal bem público sumiu da repartição e, havendo formado juízo sobre a materialidade - ou seja, que o referido bem efetivamente foi desviado ou furtado - e sobre a autoria, proporá a comissão, então, o processo administrativo disciplinar ou a sindicância punitiva, se for o caso. Já na hipótese de que tenha a Administração ciência sobre qual

⁶ Op. cit., pág. 209.



Procuradoria Geral do Município - PGM

o servidor que procedeu à retirada do bem do recinto da repartição, cabendo apenas firmar se o mesmo estava devidamente autorizado a tanto ou se, em síntese, incorreu em falta ou não, bastaria, tendo elementos da materialidade e autoria, a direta instauração do procedimento cabível para a punição, a sindicância, face à pena prevista de advertência (artigo 117, II, combinado com artigo 129, da Lei nº 8.112/80). (grifei).

Especificamente, no que tange à apuração de irregularidades no serviço público desta municipalidade, a **Lei Complementar nº 203/08** assim prevê:

Art. 205 - A autoridade que tiver ciência ou notícia de irregularidades no serviço municipal, ou de faltas funcionais, é obrigada, sob pena de se tornar co-responsável, a promover de imediato sua apuração.

Art. 206 - As irregularidades e faltas funcionais serão apuradas em processo regular com direito a plena defesa, por meio de:

I - sindicância, quando não houver dados suficientes para apontar o servidor faltoso;

II - processo administrativo disciplinar, quando a gravidade da ação ou omissão torne o servidor passível de demissão, cassação da aposentadoria ou da disponibilidade.

[]
Art. 213 - A sindicância obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito.

✱

7- Legislação já referida - Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Passo Fundo -.

Art. 214 - Os autos da sindicância integrarão o processo disciplinar como peça informativa da instrução.

Art. 215 - A sindicância observará os procedimentos previstos nos artigos 218 e seguintes do Processo Administrativo Disciplinar.

Art. 216 - De posse da sindicância e do relatório, a autoridade determinante poderá determinar novas diligências e, decidir pela instauração do processo administrativo, se for o caso e estiver na sua alçada, ou propor, a quem competir, a aplicação de pena ou a instauração de processo.

Sendo assim, através da interpretação sistemática⁸ dos dispositivos acima transcritos, infere-se que:

-O inciso I do artigo 206 e o artigo 214, dispõem sobre a sindicância investigativa (preparatória), visando à coleta de dados e provas que sirvam de subsídio para o posterior processo administrativo disciplinar a ser instaurado, tendo como finalidade precípua esclarecer os fatos ocorridos, **confirmar a provável autoria e evidenciar a materialidade.**

-Os artigos 213, 215 e 216 autorizam a sindicância punitiva, ou seja, a aplicação da pena, sem a necessidade de instauração de PAD.

-O inciso II do artigo 206 estabelece as condições para instauração de processo administrativo disciplinar (PAD), o qual, *s.m.e.*, trata-se de dispositivo taxativo (*numerus clausus*), visto que, restringe a instauração de PAD aos casos de conduta passível de pena de demissão, cassação da aposentadoria ou da disponibilidade (art. 184, V e VI). Assim, por exclusão, as demais sanções disciplinares serão aplicadas por meio de sindicância punitiva

⁸ A interpretação sistêmica, ao contrário da restritiva (literal) permite uma análise mais abrangente na aplicação da lei, relacionando-a com as demais leis e princípios que integram o ordenamento jurídico, no caso, a legislação municipal.



(art. 184, I, II, III e IV); salvo nos casos em que não houver elementos capazes de apontar a autoria e materialidade (art. 206, I), situação que enseja a sindicância investigativa (preparatória), como suporte fático para a instauração de processo administrativo, independentemente da sanção prevista para a conduta, porquanto não observado o contraditório e ampla defesa, em razão da incerteza acerca da autoria e materialidade do fato .

Então, nos termos do art. 216, **da sindicância** poderá resultar tanto a aplicação de penalidades (advertência, multa ou suspensão); o arquivamento do processo ou instauração de processo disciplinar (PAD).

Diante do exposto, tem-se que, não sendo necessária a instauração de processo administrativo disciplinar propriamente dito, o relatório final da sindicância deverá sugerir a sanção administrativa disciplinar cabível ao caso concreto, com base no conjunto probatório e desde que **observado o princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa e o devido processo legal**, conforme previsto nos artigos 213 e 215 da Lei Complementar nº 203/08.

Nesse sentido, a Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul é uníssona, corroborada pelas decisões a seguir transcritas:

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. SINDICÂNCIA. APLICAÇÃO DA PENA DE REPREENSÃO POR ESCRITO. NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. AGRAVO RETIDO NÃO CONHECIDO. Agravo retido não conhecido, pois não reiterada sua apreciação nas razões recursais. Não há falar em nulidade do processo administrativo de sindicância que culminou com a aplicação da pena de repreensão à servidora, na medida em que obedeceu os requisitos legais, previstos na

9



Procuradoria Geral do Município - PGM

Lei Estadual nº 10.098/94. NÃO CONHECERAM DO AGRAVO RETIDO E NEGARAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70037654662, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 15/08/2012)

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE CANDELÁRIA. APLICAÇÃO DE PENA DISCIPLINAR. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. A aplicação de pena disciplinar ao servidor público não prescinde da observância das mínimas garantias inerentes ao devido processo legal. Caso em que a Administração Pública instaurou sindicância, oportunizada defesa à parte autora, que não logrou comprovar fato que abonasse as faltas ao serviço apontadas no procedimento administrativo próprio. Cabimento da pena de advertência, com base no art. 142, inc. I, da Lei Municipal nº 091/2005, por infração aos arts. 132, I, III, IV e X, e 134, I, do mesmo diploma legal. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70041178351, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Luiz Reis de Azambuja, Julgado em 25/07/2012)

SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE ANULAÇÃO DE SINDICÂNCIA. CARGO DE DELEGADO DE POLÍCIA. APURAÇÃO DE TRANSGRESSÃO DISCIPLINAR NO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES. APLICAÇÃO DE PENA DE SUSPENSÃO DE 31 DIAS CONVERTIDA EM MULTA. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO CORREGEDOR-GERAL DE POLÍCIA PARA A IMPOSIÇÃO DA PENA DE SUSPENSÃO ACOLHIDA. ILEGALIDADE DO ATO RECONHECIDA. COMPETÊNCIA QUE ERA DO GOVERNADOR DO ESTADO. SINDICÂNCIA ADMINISTRATIVA QUE RESPEITOU O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE OPORTUNIZANDO AOS INDICIADOS A AMPLA DEFESA E O CONTRADITÓRIO. VÍCIO NÃO VERIFICADO NO PROCEDIMENTO. DEMAIS PRELIMINARES REJEITADAS. () 6. Por consequência, vão rejeitadas as preliminares de inadequação da via administrativa eleita; de desvio de finalidade da sindicância, e de ausência de processo administrativo



disciplinar. 7. Do mérito: **Instauração de sindicância que se pauta pelo princípio do informalismo, não estando sujeito a normas rígidas, embora na hipótese tenha sido oportunizada às partes indiciadas a ampla defesa e o contraditório. Ilegalidades no procedimento não demonstradas.** 8. Sentença de improcedência reformada em parte. Ônus sucumbenciais redimensionados. **PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DA AUTORIDADE QUE APLICOU A PENA ACOLHIDA. DEMAIS PRELIMINARES REJEITADAS. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA.** (Apelação Cível N° 70028983708, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 27/09/2012.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. SINDICÂNCIA. APLICAÇÃO DE PENALIDADE DE SUSPENSÃO. OBSERVÂNCIA DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DEVIDO PROCESSO LEGAL. ANTECIPAÇÃO DA TUTELA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. Ausentes os requisitos para a concessão da antecipação da tutela, mormente a prova inequívoca que conduza a juízo de verossimilhança acerca das alegações do autor. A prerrogativa da Administração Pública de revisar seus atos, reveste-se da característica de dever quando se trata de corrigir atos eivados de ilegalidade, o que não a exime, entretanto, da observância do prévio procedimento administrativo e das garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Na espécie, ao menos liminarmente está demonstrada a observância dos princípios do contraditório e ampla defesa nos autos da sindicância que culminou na suspensão das agravantes. O artigo 1º da Lei 9.494/97, que determina a aplicação, à tutela antecipada, dos artigos 1º, 3º e 4º da Lei 8.437/92, veda a concessão de medida liminar em situações que esgotem, no todo ou em parte, o objeto da ação. Impossibilidade de concessão de antecipação da tutela contra



a Fazenda Pública. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Agravo de Instrumento N° 70046372231, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Luiz Reis de Azambuja, Julgado em 29/02/2012).

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE OSÓRIO. SINDICÂNCIA. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE FORMAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. PENA DE ADVERTÊNCIA. 1. A Sindicância administrativa refoge ao rigor formal que caracteriza o processo administrativo disciplinar, uma vez que não possui em regra caráter punitivo, não sendo exigência as garantias do contraditório e da ampla defesa com todos os seus predicados. Inteligência da súmula vinculante n° 5, do STF. 2. Afigura-se hígido o procedimento administrativo que respeitou as regras do devido processo legal, garantindo o direito de defesa técnica da servidora. 3. Ao Poder Judiciário cabe somente a análise da formalidade do procedimento, sem adentrar no mérito administrativo propriamente dito, respeitado o espaço de discricionariedade reservado pela lei ao administrador. 4. Proporcionalidade da aplicação da pena de advertência, que encontra respaldo na legislação municipal e na prova produzida no âmbito administrativo. RECURSO DESPROVIDO. (Apelação Cível N° 70045732336, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em 15/12/2011).

Por derradeiro, com relação aos servidores designados para comporem a Comissão de Sindicância, a lei local prevê dedicação em tempo integral, inclusive, com dispensa de suas atribuições do cargo, **durante a realização dos trabalhos de Sindicância**, assim destaca-se:

Procuradoria Geral do Município - PGM

Art. 210 - A sindicância será conduzida por uma comissão composta por 3 (três) servidores estáveis, designados pela autoridade competente, que indicará entre eles, o presidente.

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

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

Art. 211 - O servidor designado sindicante dedicará tempo integral a esse encargo, ficando dispensado de suas atribuições normais, durante a realização do trabalho.

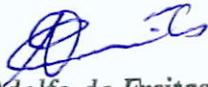
Art. 212 - A comissão exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário a elucidação do fato ou exigido pelo interesse da Administração. (Grifei).

É o parecer, que por seu caráter normativo, submeto a consideração superior do Sr. Supervisor Geral desta Procuradoria, Dr. Julio Cesar Severo da Silva; posteriormente, do Sr. Procurador Geral do Município, Dr. Adolfo de Freitas e, caso referendado, seja encaminhado a Sra. Secretária Municipal de Administração para as providências de estilo.

Passo Fundo, 30 de julho de 2014.


Giovana F. Kovari Demarchi
Assessora Superior


Julio C. Severo da Silva
Supervisor - Geral / PGM
OAB / RS: 38.853


Adolfo de Freitas
OAB/RS 33.931
Procurador Geral do Município