

Reinaldo Couto

CURSO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SINDICÂNCIA

4ª edição
revista e atualizada



tirant
lo blanch

Manuais



Copyright© 2019 by Reinaldo Couto

Editor Responsável: Aline Gostinski

Capa e Diagramação: Carla Botto de Barros

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México

JUAREZ TAVARES

Catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

LUIS LÓPEZ GUERRA

Magistrado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha

OWEN M. FISS

Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha

C899

Couto, Reinaldo

Curso de processo administrativo disciplinar e sindicância /
Reinaldo Couto. – 4.ed. – Florianópolis : Tirant lo Blanch, 2019.
396p.

ISBN: 978-85-9477-279-4

1. Direito administrativo. 2. Processo administrativo. 3.
Direito público. 4. Sindicância. I. Título.

CDU: 342.9

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e editoriais.

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§. Lei nº 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à Tirant Empório do Direito Editorial Ltda.



Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.

Av. Embaixador Abelardo Bueno, 1 - Barra da Tijuca

Dimension Office & Park, Ed. Lagoa 1, Salas 510D, 511D, 512D, 513D

Rio de Janeiro - RJ CEP: 22775-040

www.tirant.com.br - editora@tirant.com.br

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO.....	23
1.1. DIFERENTES CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A CONCEITUAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	24
1.2. DIREITO ADMINISTRATIVO COMO DIREITO PÚBLICO.....	31
1.3. RELAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA.....	34
1.3.1. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO.....	35
1.3.2. INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO PELA ADMINISTRAÇÃO.....	45
1.4. PODERES ADMINISTRATIVOS.....	49
1.4.1. INTRODUÇÃO.....	49
1.4.2. PODER HIERÁRQUICO OU SUBFUNÇÃO HIERÁRQUICA.....	50
1.4.3. PODER DISCIPLINAR OU SUBFUNÇÃO DISCIPLINAR.....	53
1.4.4. PODER DE POLÍCIA OU SUBFUNÇÃO DE POLÍCIA.....	56
1.4.5. PODER REGULAMENTAR OU SUBFUNÇÃO REGULAMENTAR.....	65
1.4.6. PODER EXTROVERSO OU SUBFUNÇÃO EXTROVERSA.....	68
1.4.7. PODERES IMPLÍCITOS OU SUBFUNÇÕES IMPLÍCITAS.....	69
1.5. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	71
1.5.1. CONCEITO.....	71
1.5.2. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO.....	71
1.5.3. DELEGAÇÃO E AVOCAÇÃO.....	73
1.5.4. AGENTE DE FATO.....	75
1.6. SILÊNCIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	78
CAPÍTULO 2 - ILÍCITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	81
2.1. ASPECTOS GERAIS.....	81
2.2. TIPICIDADE, ANTIJURIDICIDADE E CULPABILIDADE DISCIPLINARES.....	86
2.3. EXTRATERRITORIALIDADE.....	87
CAPÍTULO 3 - PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E DA SINDICÂNCIA PUNITIVA.....	89
3.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	89
3.2. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	94
3.3. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.....	98
3.4. PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	100
3.5. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	101
3.6. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	104
3.7. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.....	107
3.8. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.....	110
3.9. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ.....	111
3.10. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.....	115
3.11. PRINCÍPIO DA OFICIALIDADE.....	117

3.12.	PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO	118
3.13.	PRINCÍPIO DA VERDADE REAL	119
3.14.	PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO BIS IN IDEM	119
3.15.	PRINCÍPIO DA CORTESIA	120
3.16.	PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO	123
3.17.	PRINCÍPIO DA GRATUIDADE	127
3.18.	PRINCÍPIO DA JUSTA CAUSA	127
3.19.	PRINCÍPIO DA DISCRIÇÃO	128
CAPÍTULO 4 - GARANTIAS CONSTITUCIONAIS		131
CAPÍTULO 5 - PREVISÃO CONSTITUCIONAL		135
CAPÍTULO 6 - TIPOS DE AGENTES PÚBLICOS		137
6.1.	AGENTES POLÍTICOS	137
6.2.	MILITARES	138
6.2.1.	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	138
6.2.2.	ESTATUTO DOS MILITARES (Lei n. 6.880/1980)	139
6.3.	EMPREGADOS PÚBLICOS	140
6.3.1.	CONCEITO	140
6.3.2.	HISTÓRICO	142
6.4.	CONTRATADOS POR TEMPO DETERMINADO (INC. IX DO ART. 37 DA CF/88)	146
6.5.	PARTICULARES EM COLABORAÇÃO COM O PODER PÚBLICO	150
6.6.	PESSOAS SUJEITAS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E À SINDICÂNCIA DA LEI N. 8.112/90: SERVIDORES PÚBLICOS	151
6.7.	NORMAS APLICÁVEIS	165
CAPÍTULO 7 - OBJETO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E DA SINDICÂNCIA PUNITIVA		169
CAPÍTULO 8 - SANÇÕES		177
CAPÍTULO 9 - PRESCRIÇÃO		183
CAPÍTULO 10 - DENÚNCIA		191
CAPÍTULO 11 - DEVER DE PROMOÇÃO DA APURAÇÃO		197
11.1.	VERIFICAÇÃO PRELIMINAR	199
CAPÍTULO 12 - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA		203
CAPÍTULO 13 - SINDICÂNCIA		207
13.1.	SINDICÂNCIA INVESTIGATIVA OU INVESTIGATÓRIA	209
13.1.1.	SINDICÂNCIA PATRIMONIAL	211

13.2. SINDICÂNCIA PUNITIVA.....	212
CAPÍTULO 14 - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)..	217
14.1. CONCEITO LEGAL	218
14.2. INSTAURAÇÃO.....	219
14.3. MEDIDA CAUTELAR DE AFASTAMENTO PREVENTIVO.....	224
14.4. COMISSÃO PROCESSANTE	225
14.4.1. NATUREZA DOS ATOS DA COMISSÃO: VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE.....	241
14.5. PRAZO DE CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	248
14.6. INQUÉRITO	251
14.7. JULGAMENTO	271
14.7.1. ASPECTOS GERAIS.....	271
14.7.2. JULGAMENTO CONTRÁRIO AO RELATÓRIO.....	276
14.7.3. INCONSTITUCIONALIDADE DA MAJORAÇÃO DA PENA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 168 DA LEI N. 8.112/90	277
14.8. RECONSIDERAÇÃO E RECURSO	282
14.9. REVISÃO	287
14.10. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR SUMÁRIO.....	288
14.11. OUTROS AGENTES PÚBLICOS	292
CAPÍTULO 15 - ANEXO I – FASES.....	295
CAPÍTULO 16 - ANEXO II – MODELOS	297
16.1. MEMORANDO SOLICITANDO A FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO (CONFECCÃO DE AUTOS)	297
16.2. MEMORANDO SOLICITANDO AUTORIZAÇÃO PARA DESLOCAMENTO E PAGAMENTO DE DIÁRIAS	298
16.3. MEMORANDO SOLICITANDO MATERIAL DE EXPEDIENTE; ..	298
16.4. MEMORANDO PARA COMUNICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E DE DISPENSA DE PONTO.....	299
16.5. PORTARIA DESIGNANDO MEMBRO-SECRETÁRIO (A)	300
16.6. TERMO DE FIDELIDADE DE SECRETÁRIO (A)	301
16.7. ATA DE INSTALAÇÃO DOS TRABALHOS.....	301
16.8. MEMORANDO PARA COMUNICAÇÃO À AUTORIDADE LOCAL OU CHEFE IMEDIATO DO(S) ACUSADO(S)	302
16.9. MEMORANDO PARA COMUNICAÇÃO À AUTORIDADE INSTAURADORA	303
16.10. MEMORANDO PARA COMUNICAÇÃO AO CHEFE DE RECURSOS HUMANOS.....	304
16.11. MEMORANDO PEDINDO PRORROGAÇÃO DO PRAZO	305
16.12. MEMORANDO PEDINDO PROTEÇÃO POLICIAL.....	305
16.13. MEMORANDO PEDINDO A REALIZAÇÃO DE EXAME	

MÉDICO PERICIAL PARA INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE SANIDADE MENTAL	306
16.14. MEMORANDO CIENTIFICANDO O CHEFE IMEDIATO DE DEPOIMENTO	307
16.15. MEMORANDO SOLICITANDO AFASTAMENTO PREVENTIVO. . .	308
16.16. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DO(S) ACUSADO(S).	309
16.17. ATA DE TRABALHOS COM DELIBERAÇÃO PARA SOLICITAR DESIGNAÇÃO DE PERITO	310
16.18. MEMORANDO COM SOLICITAÇÃO PARA DESIGNAÇÃO DE PERITO.	310
16.19. TERMO DE FIDELIDADE DE PERITO	311
16.20. INTIMAÇÃO PARA OITIVA.	312
16.21. INTIMAÇÃO DO ACUSADO PARA PARTICIPAR DE OITIVA . . .	312
16.22. INTIMAÇÃO DO (S) ACUSADO (S) PARA ESPECIFICAR PROVAS E DEPOSITAR O ROL DE TESTEMUNHAS.	313
16.23. INTIMAÇÃO DO (S) ACUSADO (S) DA DATA E LOCAL DA PERÍCIA	314
16.24. INTIMAÇÃO DO (S) ACUSADO (S) PARA SE MANIFESTAR SOBRE O LAUDO PERICIAL.	314
16.25. INTIMAÇÃO DO(S) ACUSADO(S) DA JUNTADA DE DOCUMENTOS	315
16.26. INTIMAÇÃO DO (S) ACUSADO (S) DO SEU INTERROGATÓRIO .	315
16.27. CERTIDÃO DE INSUCESSO DE INTIMAÇÃO.	316
16.28. CERTIDÃO DE TRANSCORRÊNCIA DE PRAZO EM BRANCO .	316
16.29. TERMO DE DECLARAÇÕES DE DENUNCIANTE, TESTEMUNHA OU ACUSADO.	317
16.30. MEMORANDO SOLICITANDO INTERRUÇÃO DE FÉRIAS . . .	318
16.31. TERMO DE ENCERRAMENTO DA INSTRUÇÃO E INDICIAÇÃO .	318
16.32. CITAÇÃO	319
16.33. CITAÇÃO POR EDITAL	320
16.34. MEMORANDO PARA SOLICITAR A DESIGNAÇÃO DE DEFENSOR DATIVO	320
16.35. PORTARIA DESIGNANDO DEFENSOR DATIVO	321
16.36. MEMORANDO PARA SUBSTITUIÇÃO DE MEMBRO DA COMISSÃO.	322
16.37. RELATÓRIO FINAL DE COMISSÃO DE SINDICÂNCIA PUNITIVA.	322
16.38. RELATÓRIO FINAL DE COMISSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.	327
16.39. INTIMAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA EM SINDICÂNCIA PUNITIVA	332
16.40. DECISÃO DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO	

ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR A PARTIR DE SINDICÂNCIA	332
16.41. DECISÃO DE ARQUIVAMENTO DE SINDICÂNCIA.	333
16.42. TERMO DE ENCERRAMENTO	333
16.43. TERMO DE ENTREGA	333
16.44. DESPACHO SIMPLES.	334
16.45. TERMO DE JUNTADA.	334

CAPÍTULO 17 - ENUNCIADOS DA CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO (ÓRGÃO CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO) 335

17.1. Enunciado CGU n.º 15	335
17.2. Enunciado CGU n.º 14	335
17.3. Enunciado CGU n.º 13	335
17.4. Enunciado CGU n.º 12	335
17.5. Enunciado CGU n.º 11	336
17.6. Enunciado CGU n.º 10	336
17.7. Enunciado CGU n.º 09	336
17.8. Enunciado CGU n.º 08	336
17.9. Enunciado CGU n.º 07	337
17.10. Enunciado CGU n.º 05	337
17.11. Enunciado CGU n.º 04	337
17.12. Enunciado CGU n.º 03	337
17.13. Enunciado CGU n.º 02	337
17.14. Enunciado CGU n.º 01	338

CAPÍTULO 18 - PARECERES DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SOBRE O TEMA 339

18.1. PARECER N° GQ-10.	339
18.2. Parecer n° GQ 12.	339
18.3. PARECER N° GQ – 25.	339
18.4. PARECER n° GQ – 28	340
18.5. PARECER N° GQ – 35.	340
18.6. PARECER N° GQ – 37.	340
18.7. PARECER N° GQ – 38.	341
18.8. PARECER N° GQ – 51.	341
18.9. PARECER N° GQ – 55.	341
18.10. PARECER N° GQ – 60.	342
18.11. PARECER n° GQ – 66	342
18.12. PARECER n° GQ – 84	342
18.13. PARECER N° GQ – 87.	343
18.14. PARECER N° GQ – 98.	343

18.15. PARECER Nº GQ – 99.	343
18.16. PARECER nº GQ – 100	343
18.17. PARECER Nº GQ – 102.	343
18.18. PARECER Nº GQ – 108.	344
18.19. PARECER Nº GQ – 121.	344
18.20. PARECER Nº GQ – 122.	344
18.21. PARECER Nº GQ – 124.	344
18.22. PARECER Nº GQ – 127.	344
18.23. PARECER Nº GQ – 128.	344
18.24. PARECER nº GQ – 133	345
18.25. PARECER Nº GQ – 135.	345
18.26. PARECER Nº GQ – 136.	345
18.27. PARECER Nº GQ – 138.	345
18.28. PARECER Nº GQ – 139.	345
18.29. PARECER Nº GQ – 140.	346
18.30. PARECER Nº GQ – 141.	346
18.31. PARECER Nº GQ – 143.	346
18.32. PARECER Nº GQ – 144.	346
18.33. PARECER Nº GQ – 145 (aprovado pelo Presidente da República em 30.03.98, DOU 01.04.98, alterado parcialmente pelo Parecer nº AC-54, aprovado pelo Presidente da República em 18.10.06, DOU 25.11.06)	346
18.34. PARECER nº GQ – 147	347
18.35. PARECER Nº GQ – 148.	347
18.36. PARECER nº GQ – 149	347
18.37. PARECER nº GQ – 152	348
18.38. PARECER nº GQ – 153	348
18.39. PARECER nº GQ – 154	348
18.40. PARECER nº GQ – 156	348
18.41. PARECER Nº GQ – 159.	349
18.42. PARECER Nº GQ – 160.	349
18.43. PARECER Nº GQ – 164.	349
18.44. PARECER Nº GQ – 165.	349
18.45. PARECER Nº GQ – 167.	349
18.46. PARECER Nº GQ – 168.	350
18.47. PARECER Nº GQ – 173.	350
18.48. PARECER nº GQ – 176	350
18.49. PARECER Nº GQ – 177.	350
18.50. PARECER Nº GQ – 182.	351
18.51. PARECER Nº GQ – 183.	351
18.52. PARECER nº GQ – 193	351

18.53. PARECER Nº GQ – 200.....	351
18.54. PARECER Nº GQ – 201.....	351
18.55. PARECER Nº GQ – 202.....	352
18.56. PARECER Nº GQ – 205.....	352
18.57. PARECER Nº GQ – 206.....	352
18.58. PARECER Nº GQ – 207.....	352
18.59. PARECER Nº GQ – 210.....	352
18.60. PARECER Nº GQ – 211.....	352
18.61. PARECER Nº GQ – 214.....	353
18.62. PARECER Nº GM – 01	353
18.63. PARECER Nº GM – 03	353
18.64. PARECER nº GM – 04.....	353
18.65. PARECER Nº GM – 05	354
18.66. PARECER Nº GM – 07	354
18.67. PARECER Nº GM – 14 (revogado pelo PARECER Nº GMF – 03) ...	354
18.68 PARECER Nº GM – 17.....	354
18.69. PARECER Nº GM – 26	355
18.70. PARECER Nº GMF – 03	355

CAPÍTULO 19 - ENUNCIADOS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO .. 357

19.1. ENUNCIADO Nº 1	357
19.2. ENUNCIADO Nº 2	358
19.3. ENUNCIADO Nº 3	358
19.4. ENUNCIADO Nº 4	359
19.5. ENUNCIADO Nº 5	359
19.6. ENUNCIADO Nº 6	360
19.7. ENUNCIADO Nº 7	364
19.8. ENUNCIADO Nº 8	365
19.9. ENUNCIADO Nº 9	366
19.10. ENUNCIADO Nº 10	366
19.11. ENUNCIADO Nº 11	367
19.12. ENUNCIADO nº 12.....	368
19.13. ENUNCIADO Nº 13	368
19.14. ENUNCIADO Nº 14	370
19.15. ENUNCIADO Nº 15	370
19.16. ENUNCIADO Nº 16	372
19.17. ENUNCIADO Nº 17	374

CAPÍTULO 20 - ANEXO III.....375

PORTARIA AGU Nº 22, DE 12 DE JANEIRO DE 2012.....	375
---	-----

CAPÍTULO 21 - ANEXO IV – INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 2, DE 30 DE MAIO DE 2017 (PUBLICADA NO DOU 31.05.2017 SEÇÃO I PÁG. 43)	381
CAPÍTULO 22 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	385
CAPÍTULO 23 - ÍNDICE REMISSIVO	389