INSTITUTO GLOBAL DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

APOSTILA DO CURSO · 699

O PODER DE APURAR

Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar na Administração Pública Municipal — Executivo, Legislativo e o papel fiscalizatório do Vereador

Dr. Eder Lima Palma

Advogado — OAB/MG 172.205 · Especialista em Direito e Administração Pública

1ª EDIÇÃO · BELO HORIZONTE · 2026

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dr. Eder Lima Palma

O PODER DE APURAR

Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar na Administração Pública Municipal — Executivo, Legislativo e o papel fiscalizatório do Vereador

Apostila do curso de capacitação · Carga horária: 12 horas

1ª edição

Belo Horizonte
Instituto Global de Administração Pública
2026

FICHA TÉCNICA

Título: O Poder de Apurar — Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar na Administração Pública Municipal

Autor e instrutor: Dr. Eder Lima Palma — Advogado, OAB/MG 172.205

Realização: Instituto Global de Administração Pública Ltda. — CNPJ 52.835.850/0001-03

Endereço: Rua Alessandra Salum Cadar, nº 955, Buritis, Belo Horizonte/MG, CEP 30575-190

Curso: nº 699 · Carga horária de 12 horas · 10 módulos

Público-alvo: vereadores, servidores, assessores, procuradores, controladores e integrantes de comissões disciplinares do Executivo e do Legislativo municipais

Edição: 1ª edição — novembro de 2026

Jurisprudência: enunciados e ementas conferidos nos portais oficiais do STF e do STJ em novembro de 2026 (ver Apêndice A)

Material didático de distribuição exclusiva aos participantes do curso. Reprodução proibida sem autorização do Instituto Global de Administração Pública. O conteúdo tem finalidade pedagógica e não substitui a análise jurídica do caso concreto à luz da legislação local.

Sumário

Apresentação **8**

Objetivos de aprendizagem **10**

Módulo 1 — Fundamentos do Poder Disciplinar na Administração Municipal **12**

1.1 Um só regime para os dois Poderes do Município 13

1.2 Poder disciplinar: conceito e natureza de poder-dever 14

1.3 O fim da "verdade sabida" e a vedação da punição sumária 15

1.4 Quem instaura e quem julga em cada Poder 15

1.5 A base normativa aplicável ao PAD municipal 16

1.6 Autotutela: anular, revogar e os seus limites 17

1.7 Independência de instâncias — e onde ela termina 18

1.8 Quem pode ser processado: o quadro de pessoal do Município 19

1.9 Os quatro instrumentos e as primeiras 72 horas 20

Módulo 2 — Sindicância: as Portas de Entrada da Apuração **24**

2.1 Sindicância: o que é e o que não é 25

2.2 As duas espécies: investigativa e acusatória 25

2.3 Denúncia anônima: pode instaurar? 26

2.4 O juízo de admissibilidade 26

2.5 A comissão de sindicância nos dois Poderes 27

2.6 Prazo da sindicância e prorrogação 28

2.7 Sindicância e prescrição: o efeito interruptivo 28

2.8 Provas na sindicância e o relatório 29

2.9 Arquivamento responsável e apuração paralela do dano 30

Módulo 3 — Processo Administrativo Disciplinar: Instauração e Comissão **33**

3.1 A portaria de instauração: o ato que dá origem a tudo 34

3.2 A portaria precisa descrever os fatos? 34

3.3 Composição da comissão processante 35

3.4 Impedimento e suspeição dos membros 36

3.5 Prazo de conclusão e prorrogação 36

3.6 Afastamento preventivo: cautela, não punição 37

3.7 Sigilo do processo e direito de acesso 37

3.8 Instalação, rito interno e notificação prévia 38

3.9 Erros de instauração e segregação de funções 39

Módulo 4 — Instrução Probatória e o Direito de Defesa 42

4.1 O que a instrução deve provar 43

4.2 Defesa técnica por advogado: a Súmula Vinculante 5 43

4.3 Acesso amplo aos elementos de prova 44

4.4 Prova testemunhal: como colher sem gerar nulidade 44

4.5 Prova documental, digital e prova emprestada 45

4.6 Prova ilícita e os limites da apuração 45

4.7 Interrogatório e confissão 46

4.8 Perícia, revelia e defensor dativo 46

4.9 Cerceamento de defesa e saneamento 47

Módulo 5 — Indiciação, Relatório Final e Julgamento 50

5.1 Encerrada a instrução: indiciar ou propor o arquivamento 51

5.2 O termo de indiciação 51

5.3 Citação e defesa escrita 52

5.4 O relatório final: requisitos de validade 52

5.5 Enquadramento da conduta: o problema da tipificação 53

5.6 Quem julga em cada Poder 53

5.7 A autoridade está vinculada ao relatório? 54

5.8 O ato de aplicação da penalidade e seus efeitos 54

Módulo 6 — Penalidades, Prescrição, Nulidades e Recursos 58

6.1 As penalidades disciplinares e sua gradação 59

6.2 Proporcionalidade e dosimetria 59

6.3 Non bis in idem e falta residual 60

6.4 Prescrição: o inimigo silencioso do processo disciplinar 60

6.5 Nulidades absolutas e relativas 61

6.6 Recurso administrativo e reformatio in pejus 61

6.7 Revisão do processo disciplinar 62

6.8 Efeitos da demissão, da anulação e das hipóteses de impossibilidade 63

6.9 Independência entre PAD, improbidade e crime; controle externo 63

Módulo 7 — Processo Político-Administrativo e CPI: os Instrumentos do Legislativo ... 66

7.1 Quatro processos, quatro naturezas distintas 67

7.2 O processo político-administrativo: fundamento 67

7.3 As infrações político-administrativas do Prefeito 68

7.4 O rito do art. 5º: da denúncia ao julgamento 68

7.5 Quórum, prazo e vícios recorrentes 69
7.6 A CPI municipal: requisitos e poderes 70
7.7 A CPI municipal e a quebra de sigilo bancário 71
7.8 Convocações, pedidos de informação e relatório da CPI 72

Módulo 8 — Ética, Probidade e a Arquitetura Disciplinar do Município 75

8.1 Ética e moralidade administrativa 76
8.2 Os dois códigos de conduta do Município 76
8.3 Improbidade administrativa após a Lei nº 14.230/2021 77
8.4 Nepotismo na estrutura do Município 78
8.5 Assédio moral e o dever de apurar 79
8.6 Pessoal, concursos e acúmulo de cargos 79
8.7 A arquitetura disciplinar mínima e a prevenção 80
8.8 Transparência, ouvidoria e o papel de cada ator 80

Módulo 9 — A Estrutura de Apuração na Prefeitura e o Mito da Estabilidade 83

9.1 "Servidor efetivo não pode ser demitido": o maior mito da gestão pública 84
9.2 As vias de perda do cargo do servidor estável 84
9.3 Por que a Administração, na prática, não demite 85
9.4 Quem apura no Executivo municipal 85
9.5 Comissão permanente ou comissão especial? 86
9.6 Linha do tempo e prazos de referência 86
9.7 Categorias sensíveis: fiscais, guardas e agentes de trânsito 87
9.8 Temporários, comissionados e terceirizados; o dano ao erário 88
9.9 Quando o silêncio do gestor vira infração — e o que a Câmara pode exigir 88

Módulo 10 — O Vereador Diante da Denúncia: Roteiro Prático e Controle Externo 91

10.1 A Câmara como órgão de controle externo 92
10.2 As primeiras 48 horas depois da denúncia 92
10.3 Proteção do denunciante e proteção do mandato 93
10.4 Instrumento 1 — Requerimento de informação 94
10.5 O Executivo não respondeu: como escalonar 94
10.6 Instrumento 2 — Representação ao Ministério Público 95
10.7 Instrumento 3 — Representação ao Tribunal de Contas 95
10.8 Instrumentos 4 e 5 — Denúncia do DL 201/1967 e CPI 96
10.9 Exigir estrutura, não apenas resposta 97

Conclusão: síntese geral e encaminhamentos 100

Respostas comentadas às questões para fixação 102

Referências 107

Glossário 109

Anexo — Dispositivos normativos selecionados 112

Apêndice A — Verificação da jurisprudência 114

Apresentação

Poucas matérias produzem tanto prejuízo à Administração municipal quanto o processo disciplinar mal conduzido. O prejuízo raramente decorre da dificuldade teórica do tema. Decorre de algo mais prosaico: o processo costuma ser conduzido por quem nunca foi formalmente capacitado para conduzi-lo. A portaria é redigida às pressas, a comissão é formada com quem está disponível, a prova é colhida em conversas de corredor e a decisão final repete, em uma linha, a conclusão de que "o servidor agiu de forma inadequada".

O resultado é conhecido e se repete na Prefeitura e na Câmara: processos anulados, servidores reintegrados com pagamento retroativo de anos de remuneração, gestores responsabilizados pessoalmente perante o Tribunal de Contas e, sobretudo, a percepção pública de que o Município não sabe apurar as próprias irregularidades. Quando isso acontece, perde a Administração, perde o servidor honesto — que convive com a suspeita difusa — e perde a sociedade, que paga duas vezes: pela irregularidade e pela reparação ao servidor punido sem processo válido.

Esta apostila parte de uma premissa simples, que atravessa todos os módulos: **apurar corretamente é mais barato, mais rápido e politicamente mais seguro do que apurar mal — ou não apurar**. O curso não trata o processo disciplinar como ritual burocrático, e sim como ferramenta de gestão e de proteção institucional. Cada etapa do procedimento é apresentada com a pergunta prática que lhe dá sentido: o que pode dar errado aqui, e como se evita?

O material foi construído para dois públicos que atuam lado a lado. De um lado, o **servidor** — membro de comissão, procurador, controlador, assessor jurídico, dirigente de pessoal —, que instrui o processo e responde tecnicamente por ele. De outro, o **vereador**, que fiscaliza e responde politicamente, e que precisa conhecer com precisão os instrumentos de que dispõe: o requerimento de informação, a representação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, a comissão parlamentar de inquérito e o processo político-administrativo do Decreto-Lei nº 201/1967. Por isso, o curso abrange a Administração Pública municipal como um todo — Executivo e Legislativo —, porque o regime disciplinar é essencialmente o mesmo nos dois Poderes: o que muda é a autoridade competente e a estrutura disponível.

Os dez módulos seguem a ordem natural da apuração. Os seis primeiros percorrem o caminho do processo disciplinar, dos fundamentos do poder disciplinar à sindicância, à instauração do PAD, à instrução, ao julgamento e ao controle das penalidades. Os módulos 7 e 8 tratam dos instrumentos próprios do Legislativo e da arquitetura ética do Município. Os módulos

9 e 10 são deliberadamente práticos: o primeiro desmonta o mito de que "servidor efetivo não pode ser demitido"; o segundo oferece ao vereador um roteiro, com modelos, para transformar uma denúncia em consequência jurídica.

Uma advertência metodológica é indispensável. Não existe, no Brasil, uma "lei nacional do PAD" aplicável aos Municípios. A Lei nº 8.112/1990 rege apenas os servidores públicos civis da União. Ao longo do texto, ela é citada como *parâmetro de referência* — porque é a norma mais estudada, mais aplicada e mais interpretada pelos tribunais —, mas a norma vinculante, em cada Município, é o seu Estatuto dos Servidores, a sua Lei Orgânica e a sua lei de processo administrativo. O leitor deve, em cada tema, confrontar o padrão aqui exposto com a legislação local.

Toda a jurisprudência transcrita nesta apostila foi conferida nos portais oficiais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Onde a conferência revelou divergência entre o material de apoio do curso e o texto oficial, prevaleceu o texto oficial, e a correção está registrada no Apêndice A. Esse cuidado não é preciosismo: um enunciado mal transcrito em um parecer ou em uma decisão disciplinar é exatamente o tipo de fragilidade que este curso pretende eliminar.

Que o conteúdo aqui reunido se converta em prática institucional — na portaria bem redigida, na comissão bem composta, no requerimento bem formulado. É nesse ponto que a capacitação deixa de ser evento e passa a ser política pública.

Belo Horizonte, novembro de 2026.

Dr. Eder Lima Palma
Advogado — OAB/MG 172.205

Objetivos de aprendizagem

Ao final do curso, o participante deverá ser capaz de aplicar imediatamente, em sua rotina na Prefeitura ou na Câmara, as competências descritas no quadro a seguir. Elas foram formuladas como capacidades práticas, e não como conteúdos a memorizar: cada uma corresponde a uma decisão que, tomada de modo correto, evita a nulidade de um processo ou a responsabilização de um agente público.

COMPETÊNCIAS DESENVOLVIDAS NO CURSO

Competência	Aplicação prática imediata	Módulos
Escolher o instrumento correto	Distinguir sindicância investigativa, sindicância acusatória, PAD, processo político-administrativo, CPI e tomada de contas especial, conforme quem é investigado e o que se busca	1, 2, 7
Instaurar sem vício de origem	Exercer o juízo de admissibilidade, redigir portaria válida e constituir comissão estável e imparcial	2, 3
Conduzir a instrução	Colher prova testemunhal, documental e digital sob contraditório, decidir requerimentos de forma motivada e sanear o processo	4
Julgar com segurança	Redigir termo de indiciação, relatório final e decisão com tipificação, dosimetria e motivação adequadas	5, 6
Controlar prazos e nulidades	Gerir a prescrição, distinguir nulidades absolutas e relativas, processar recursos e revisão sem agravamento indevido	6
Fiscalizar como vereador	Usar requerimento de informação, representações, denúncia do DL 201/1967 e CPI na ordem e na forma corretas	7, 10
Cobrar estrutura	Exigir comissão disciplinar permanente, controle interno, ouvidoria, código de ética e tomada de contas especial	8, 9, 10

Como utilizar esta apostila

Cada módulo abre com uma **situação real do dia a dia municipal**, que apresenta o problema antes da teoria. Em seguida, o conteúdo é desenvolvido em seções numeradas, com quadros e boxes que destacam os pontos de maior relevância prática. O código visual é constante em toda a obra:

CONCEITO-CHAVE

Síntese de um conceito estruturante, que deve ser fixado antes de avançar.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA

Enunciado de súmula ou trecho de ementa transcrito literalmente do portal oficial do tribunal, com a referência completa.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Dispositivo constitucional ou legal que sustenta o tópico.

ATENÇÃO

Erro frequente na prática municipal, com potencial de gerar nulidade ou responsabilização.

NA PRÁTICA

Orientação operacional, roteiro ou redação sugerida para uso imediato.

Ao final de cada módulo há um **resumo executivo**, um **caso prático comentado**, cinco **questões para fixação** — cujas respostas comentadas estão reunidas ao final da obra — e **indicações de leitura complementar**. Os elementos pós-textuais trazem referências bibliográficas no padrão ABNT, glossário, anexo com os principais dispositivos normativos e o apêndice de verificação da jurisprudência.

As obras doutrinárias são referidas pelo título, sem indicação de edição ou de página, porque circulam em sucessivas edições atualizadas; recomenda-se ao leitor consultar sempre a edição mais recente disponível. As ideias doutrinárias são apresentadas como síntese do pensamento do autor, e não como citação literal.

MÓDULO

01

Fundamentos do Poder Disciplinar na Administração Municipal

SITUAÇÃO REAL DO DIA A DIA MUNICIPAL

Segunda-feira, oito horas da manhã. Chega ao gabinete um envelope sem remetente com cópias de mensagens: um servidor efetivo do setor de compras teria recebido vantagem de fornecedor. A cena se repete igual na Prefeitura e na Câmara — e a pergunta feita ao jurídico também: "posso demitir hoje mesmo?". A resposta a essa pergunta separa a Administração que apura da Administração que responde judicialmente pelos próprios erros.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Um só regime para os dois Poderes do Município

A expressão "Administração Pública municipal" costuma ser lida como sinônimo de Prefeitura. Trata-se de um equívoco com consequências práticas. A Administração Pública, em sentido subjetivo, abrange todos os órgãos e agentes que exercem função administrativa, qualquer que seja o Poder a que pertençam. A Câmara Municipal, quando nomeia, gere, avalia e pune os seus servidores, quando licita, contrata e paga, exerce função administrativa típica — a chamada atividade-meio do Legislativo — e se submete exatamente aos mesmos princípios que vinculam o Executivo.

O art. 37 da Constituição é explícito ao alcançar a administração direta e indireta "de qualquer dos Poderes" da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Não existe, portanto, um regime disciplinar mais brando para a Câmara, nem mais rigoroso para a Prefeitura. Os servidores dos dois Poderes, em regra, estão sujeitos ao mesmo Estatuto dos Servidores do Município, salvo quando a lei local disciplina de modo próprio o quadro do Legislativo. O que muda entre os Poderes é a autoridade competente para instaurar e julgar, e não o dever de apurar nem as garantias do acusado.

A autonomia administrativa e financeira de cada Poder é autonomia para gerir — jamais imunidade para deixar de apurar. Essa frase resume o espírito do curso. A Câmara que não apura irregularidades no seu próprio quadro perde autoridade moral para fiscalizar a Prefeitura; a Prefeitura que não apura as suas perde o argumento de que a fiscalização da Câmara é perseguição política.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 37, *caput*: "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 [...]".

DOUTRINA

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a Administração Pública, em sentido subjetivo, compreende o conjunto de órgãos e agentes aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa — o que inclui o Legislativo e o Judiciário quando praticam atos de gestão de pessoal e de bens.[1]

1. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. Síntese do autor da apostila; consulte-se a edição mais recente.

1.2 Poder disciplinar: conceito e natureza de poder-dever

Poder disciplinar é a prerrogativa de que dispõe a Administração para apurar infrações funcionais e aplicar penalidades aos servidores e às demais pessoas sujeitas à disciplina interna dos órgãos públicos. Ele se distingue do poder hierárquico, que organiza e distribui funções, e do poder de polícia, que restringe atividades de particulares em favor do interesse público. O poder disciplinar volta-se para dentro: incide sobre quem mantém vínculo especial com a Administração.[2]

A doutrina é uníssona em afirmar que esse poder não é mera faculdade. Trata-se de um **poder-dever**: tomando conhecimento de indício de irregularidade, a autoridade não escolhe entre apurar e não apurar. Ela deve apurar. A discricionariedade que eventualmente existe está no modo de apurar — sindicância ou PAD, comissão permanente ou especial — e, ao final, na dosimetria da sanção, quando a lei permitir. Não há discricionariedade quanto ao *se*.

A omissão deliberada tem preço, e esse preço é o mesmo nos dois Poderes. No plano penal, a conduta pode configurar condescendência criminosa. No plano político-administrativo, o Prefeito que se omite pode incidir nas hipóteses do Decreto-Lei nº 201/1967. No plano das contas públicas, a autoridade que não apura dano ao erário responde solidariamente perante o Tribunal de Contas. É por isso que "abafar" um caso costuma custar mais caro à autoridade do que ao servidor investigado.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Código Penal, art. 320 — Condescendência criminosa: "Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente". Pena — detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

CONCEITO-CHAVE

O poder disciplinar é irrenunciável. A autoridade que toma conhecimento de indício de falta funcional tem o dever de determinar a apuração — e, se não tiver competência para tanto, o dever de levar o fato a quem a tenha.

2. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros. A noção de poder disciplinar como faculdade de punição interna das infrações funcionais é clássica na obra.

1.3 O fim da "verdade sabida" e a vedação da punição sumária

Até 1988, a Administração brasileira punia com larga margem de informalidade. Admitia-se a chamada *verdade sabida*: a autoridade que presenciasse a falta, ou dela tivesse conhecimento notório, podia aplicar de imediato a penalidade, sem processo. O procedimento era a exceção, e não a regra.

A Constituição de 1988 inverteu essa lógica ao estender o contraditório e a ampla defesa "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral" (art. 5º, LV). A partir daí, punir passou a exigir procedimento — e procedimento passou a exigir técnica. A verdade sabida não sobreviveu à nova ordem constitucional: presenciar a falta não dispensa apurá-la. A autoridade que presencia o fato pode, quando muito, ser testemunha; e, como se verá no Módulo 3, quem é testemunha não pode integrar a comissão.

Também não se admitem, por idêntica razão, a demissão por simples ato de gestão, a suspensão "verbal", o desconto punitivo em folha sem processo, nem a transferência de setor usada como castigo disfarçado. A remoção de ofício é instituto legítimo quando fundada no interesse do serviço; usada como sanção, configura desvio de finalidade, e o ato é nulo. Todo ato que restringe direito do servidor por motivo disciplinar exige processo, contraditório, ampla defesa e decisão motivada — na Secretaria e no gabinete parlamentar.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 5º, LV: "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".

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"É necessário processo administrativo com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso."

STF, Súmula 20. Aprovada na Sessão Plenária de 13/12/1963.

1.4 Quem instaura e quem julga em cada Poder

A competência disciplinar é matéria de lei local. É o Estatuto dos Servidores, a Lei Orgânica e, no caso da Câmara, o Regimento Interno e a resolução que organiza a sua estrutura administrativa que indicam quem pode instaurar, quem conduz a instrução e quem julga. O que muda entre os Poderes é apenas quem exerce essa competência — e confundir isso é vício de origem, não detalhe formal.

Portaria assinada por quem não podia assinar contamina todo o processo, ainda que a acusação seja verdadeira. A competência é elemento do ato administrativo; o ato praticado por agente incompetente é inválido, e a invalidade da portaria inaugural se comunica aos atos que dela dependem. Por isso, antes de qualquer outra providência, a primeira pergunta do jurídico deve ser: quem, segundo a lei deste Município, pode instaurar este procedimento contra este servidor?

QUADRO 1.1 — DISTRIBUIÇÃO USUAL DAS COMPETÊNCIAS DISCIPLINARES

Ato	No Executivo	No Legislativo
Instauração	Prefeito (ou Secretário, por delegação legal)	Presidente da Câmara ou Mesa Diretora
Condução da instrução	Comissão processante ou Corregedoria	Comissão designada por portaria
Parecer de legalidade	Procuradoria do Município	Procuradoria ou assessoria jurídica da Casa
Julgamento	Prefeito (ou Secretário, nas penas leves, se houver delegação)	Presidente da Câmara ou Mesa, conforme o Regimento

Observação: o quadro reflete o desenho mais comum; prevalece sempre o que dispuser a legislação de cada Município.

1.5 A base normativa aplicável ao PAD municipal

Não existe uma "Lei do PAD" nacional aplicável aos Municípios. A Lei nº 8.112/1990 rege os servidores públicos civis da União, de suas autarquias e fundações públicas federais; não se aplica automaticamente ao servidor municipal. Ela é, sem dúvida, a referência doutrinária e jurisprudencial mais importante sobre o tema, e por isso será citada ao longo desta apostila como *parâmetro de referência*. Mas a norma vinculante é o Estatuto do Município.

A ordem de consulta é a mesma nos dois Poderes: Constituição Federal; Lei Orgânica do Município; Estatuto dos Servidores; norma interna do órgão (regimento, resolução, decreto regulamentar); e lei municipal de processo administrativo, se houver. Muitos Municípios mineiros, especialmente os de pequeno porte, não possuem lei geral de processo administrativo, e os seus Estatutos tratam do PAD em poucos artigos, com lacunas relevantes quanto a prazos, prescrição e recursos.

Para essas lacunas, o Superior Tribunal de Justiça consolidou solução segura: a aplicação subsidiária da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, desde que inexista norma local e específica sobre a matéria. Note-se o que a súmula diz e o que não diz: ela autoriza a integração da lacuna com a lei federal de processo administrativo

— não com a Lei nº 8.112/1990. Aplicar diretamente o Estatuto federal a servidor municipal, sem previsão em lei local que remeta a ele, é um dos vícios mais frequentes de nulidade em processo disciplinar no Município.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STJ

"A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria."

STJ, Súmula 633, Primeira Seção, julgada em 12/06/2019, DJe 17/06/2019.

ATENÇÃO

Muitos Estatutos municipais contêm cláusula expressa de remissão à Lei nº 8.112/1990 nos casos omissos. Havendo essa cláusula, a aplicação do Estatuto federal é legítima, porque decorre da lei local. Sem ela, a referência à Lei nº 8.112/1990 serve apenas como parâmetro interpretativo — e nunca como fundamento da tipificação ou da pena.

1.6 Autotutela: anular, revogar e os seus limites

A Administração pode e deve rever os próprios atos. Esse poder de autotutela é antigo no direito brasileiro e está consagrado em súmula do Supremo Tribunal Federal. Em matéria disciplinar, a autotutela é o fundamento que autoriza a instauração de ofício — independentemente de provocação — e a revisão de atos praticados inclusive por gestão anterior, em qualquer dos Poderes.

Anular pressupõe ilegalidade e opera efeitos, em regra, retroativos. Revogar pressupõe juízo de conveniência e oportunidade sobre ato válido e não alcança direitos adquiridos. Mas autotutela não é passe livre: desfazer ato que gerou efeitos favoráveis ao servidor exige processo prévio com contraditório, e o poder de anular sujeita-se a prazo decadencial — cinco anos, no parâmetro do art. 54 da Lei nº 9.784/1999, salvo comprovada má-fé, justamente o tema que deu origem à Súmula 633 do STJ.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles 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."

STF, Súmula 473. Aprovada na Sessão Plenária de 03/12/1969 (grafia original).

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão."

STF, Súmula Vinculante 3.

Nota de aplicação: o enunciado refere-se expressamente ao TCU. Sua lógica — contraditório prévio antes de desfazer ato favorável ao interessado — é aplicada por simetria aos Tribunais de Contas estaduais e, por força do art. 5º, LV, da Constituição, a qualquer processo administrativo municipal que possa resultar na anulação de ato benéfico ao servidor.

1.7 Independência de instâncias — e onde ela termina

Um mesmo fato pode gerar três responsabilizações autônomas: administrativa (disciplinar), civil (inclusive por improbidade) e penal. A regra é a independência entre elas: cada instância tem pressupostos, ritos e finalidades próprios, e a Administração não precisa aguardar o desfecho do processo criminal para concluir o disciplinar.

Há, contudo, um ponto de comunicação decisivo. A absolvição criminal que **nega a existência do fato** ou que **nega a autoria** vincula a Administração e impede a punição disciplinar pelo mesmo fato. Se o juiz criminal afirma que o fato não ocorreu, ou que não foi o servidor quem o praticou, a Administração não pode afirmar o contrário. Absolvição por insuficiência de provas, por atipicidade penal ou por extinção da punibilidade, ao contrário, não impede a sanção administrativa: o fato pode não ser crime e, ainda assim, constituir infração funcional. É a chamada *falta residual*.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público."

STF, Súmula 18. Aprovada na Sessão Plenária de 13/12/1963.

NA PRÁTICA

Junte sempre aos autos a certidão de objeto e pé do processo criminal relativo ao mesmo fato, se houver, e registre no relatório final o fundamento de eventual absolvição: negativa do fato ou da autoria (que vincula) ou outro fundamento (que não vincula).

1.8 Quem pode ser processado: o quadro de pessoal do Município

O Município reúne categorias com regimes jurídicos distintos, e o instrumento de apuração muda conforme a categoria. Confundi-las origina boa parte das nulidades. O servidor efetivo, estatutário e admitido por concurso, responde em sindicância e PAD. O comissionado também se submete ao regime disciplinar enquanto ocupa o cargo, mas pode ser exonerado *ad nutum*. O contratado temporário, admitido com base no art. 37, IX, da Constituição, responde nos termos da lei de contratação e do contrato. Prefeito e Vereador, detentores de mandato eletivo, não respondem em PAD: respondem em processo político-administrativo. Terceirizados e estagiários não são servidores: respondem contratualmente, cabendo ao órgão apurar o descumprimento do contrato ou do termo de compromisso e exigir providências da empresa ou da instituição de ensino.

QUADRO 1.2 — CATEGORIAS DE AGENTES E INSTRUMENTOS DE APURAÇÃO

Categoria	Vínculo	Instrumento de apuração
Efetivo	Estatutário, por concurso	Sindicância e PAD
Comissionado	Livre nomeação e exoneração	Sindicância/PAD; exoneração (com motivação, se punitiva)
Temporário	Contrato por prazo determinado (art. 37, IX)	Apuração e rescisão contratual
Prefeito e Vereador	Mandato eletivo	Processo político-administrativo (DL 201/1967)
Terceirizado	Contrato com a empresa	Apuração contratual e sanção à contratada

O comissionado: exoneração não substitui apuração

O ocupante de cargo em comissão pode ser exonerado a qualquer tempo, sem processo. Mas há diferença jurídica relevante entre exonerar e punir. Se a exoneração vem acompanhada do registro de que houve infração — "exonero em razão das irregularidades praticadas no setor X" —, o ato deixa de ser puramente discricionário: pela teoria dos motivos determinantes, o motivo declarado vincula a validade do ato, que passa a exigir prova e contraditório. Além disso, exonerar não apaga o dever de apurar o dano ao erário e de comunicar o fato ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas. Exonerar e encerrar o assunto é a decisão mais comum na Administração municipal — e uma das mais arriscadas: o dano sobrevive à exoneração, e a omissão em apurá-lo é imputável a quem exonerou.[3]

3. Sobre a teoria dos motivos determinantes e a exoneração *ad nutum* com motivação punitiva, cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas.

A Lei nº 8.112/1990 prevê, inclusive, a penalidade de destituição de cargo em comissão (art. 127, V), aplicável ao comissionado que pratica falta punível com suspensão ou demissão. A destituição, diferentemente da exoneração, é sanção — e por isso exige processo. Os Estatutos municipais costumam reproduzir esse modelo.

Estágio probatório e estabilidade

O servidor em estágio probatório não é servidor de segunda classe. Sua exoneração por inaptidão exige processo próprio, com avaliação documentada e oportunidade de defesa. A orientação é antiga e permanece atual. Após três anos de efetivo exercício, adquire-se a estabilidade, e a perda do cargo passa a depender de uma das hipóteses do art. 41, §1º, da Constituição. O órgão que dispensa servidor em estágio probatório "porque ainda não é estável" costuma perder a ação de reintegração — com pagamento retroativo integral.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade."

STF, Súmula 21. Aprovada na Sessão Plenária de 13/12/1963.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 41, §1º: "O servidor público estável só perderá o cargo: I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa".

1.9 Os quatro instrumentos e as primeiras 72 horas

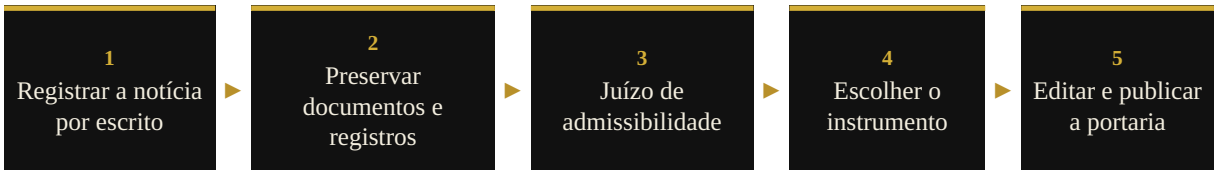
Diante de uma notícia de irregularidade, a autoridade escolhe entre quatro caminhos principais. Escolher errado é, quase sempre, escolher a nulidade. A pergunta que orienta a escolha é dupla: **quem é o investigado** — servidor ou agente político — e **o que se busca** — esclarecer os fatos ou aplicar penalidade.

QUADRO 1.3 — MAPA DE DECISÃO DOS INSTRUMENTOS DE APURAÇÃO

Instrumento	Finalidade	Contraditório	Resultado possível
Sindicância investigativa	Apurar autoria e materialidade	Dispensável	Arquivamento ou PAD
Sindicância acusatória	Aplicar sanção leve	Obrigatório	Advertência ou suspensão breve
PAD	Apurar falta grave de servidor	Obrigatório	Até demissão
Processo político-administrativo	Apurar infração de agente político	Obrigatório	Cassação do mandato

O intervalo entre a notícia do fato e o ato formal de apuração é o momento de maior risco: é nele que provas somem, versões se alinham e prazos correm. A sequência a seguir vale igualmente para a Secretaria municipal e para a Diretoria-Geral da Câmara.

FIGURA 1.1 — AS PRIMEIRAS 72 HORAS



Registrar por escrito significa reduzir a termo a notícia recebida verbalmente, ou protocolar a denúncia escrita, com data e hora. Preservar significa determinar, de imediato, a cópia de registros de ponto, de logs de sistema, de processos de pagamento e de imagens de câmeras que possam ser sobrescritas. O juízo de admissibilidade, tratado no Módulo 2, verifica se há fato apurável. Só então se escolhe o instrumento e se edita a portaria. A ordem importa: quem edita a portaria antes de preservar a prova muitas vezes descobre, na instrução, que a prova já não existe.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 1

- Executivo e Legislativo municipais integram a mesma Administração Pública e estão igualmente submetidos ao art. 37 da Constituição. Muda a autoridade competente, não o dever de apurar.
- O poder disciplinar é poder-dever: a omissão pode configurar condescendência criminosa (CP, art. 320), infração político-administrativa e responsabilidade perante o Tribunal de Contas.
- Não há punição sem processo (CF, art. 5º, LV; Súmula 20/STF): verdade sabida, punição verbal, desconto em folha e transferência-castigo são nulidades à espera de uma ação.
- A norma aplicável é a local; na omissão, incide subsidiariamente a Lei nº 9.784/1999 (Súmula 633/STJ). A Lei nº 8.112/1990 é parâmetro de referência, salvo remissão expressa da lei local.
- A absolvição criminal por negativa do fato ou da autoria vincula a Administração; nas demais hipóteses, subsiste a falta residual (Súmula 18/STF).
- O instrumento depende de quem é investigado e do que se busca; as primeiras 72 horas devem ser usadas para registrar, preservar e decidir com método.

CASO PRÁTICO PARA REFLEXÃO

Descobre-se que servidor efetivo do almoxarifado registrou entradas de material nunca entregues. Sem instaurar processo, a autoridade determina o desconto do prejuízo em folha e o transfere para o arquivo. Seis meses depois, o servidor obtém liminar, retorna ao setor, recebe os descontos de volta com correção — e o dano ao erário permanece sem apuração e sem responsável.

Questão: qual seria a sequência correta de atos, e quem responde, agora, pelo prejuízo não apurado?

Comentário: o desconto em folha por dano ao erário exige processo administrativo prévio e apuração de dolo ou culpa; a transferência com finalidade punitiva é desvio de finalidade. A sequência correta seria: registro formal do fato, preservação dos registros de estoque, sindicância investigativa, instauração de PAD com portaria motivada, tomada de contas especial para quantificar e cobrar o dano e comunicação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. Pelo prejuízo não apurado pode responder a própria autoridade omissa.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que se afirma que o poder disciplinar é um poder-dever? Indique três consequências jurídicas da omissão da autoridade.
2. Um Município não possui lei de processo administrativo e seu Estatuto é omisso quanto ao prazo para anular atos favoráveis ao servidor. Qual norma deve ser aplicada? Fundamente.

3. Em que hipóteses a absolvição criminal impede a punição disciplinar pelo mesmo fato? O que é falta residual?
4. Explique a diferença entre exonerar e destituir o ocupante de cargo em comissão e as consequências de exonerá-lo com menção expressa a irregularidades.
5. Por que a Lei nº 8.112/1990 não pode ser aplicada automaticamente ao servidor municipal? Em que situação sua aplicação seria legítima?

LEITURA COMPLEMENTAR

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro* — capítulo sobre os poderes administrativos (poder disciplinar).
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* — capítulos sobre Administração Pública e servidores públicos.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 — arts. 1º a 3º e 53 a 55.
- Estatuto dos Servidores e Lei Orgânica do seu Município — capítulos sobre regime disciplinar.

MÓDULO

02

Sindicância: as Portas de Entrada da Apuração

SITUAÇÃO REAL DO DIA A DIA MUNICIPAL

A ouvidoria do Município recebe uma mensagem sem assinatura: dois servidores estariam registrando o ponto um pelo outro. Não há foto, não há testemunha, não há nome de quem denunciou. A pergunta que chega ao jurídico é sempre a mesma, venha da Secretaria de Administração ou da Diretoria da Câmara: "denúncia anônima serve para alguma coisa?". Serve — e a forma de usá-la define se a apuração nasce válida ou nasce nula.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Sindicância: o que é e o que não é

Sindicância é o procedimento administrativo destinado a apurar a ocorrência de irregularidade e a sua autoria. Serve, em regra, como instrumento preparatório do processo administrativo disciplinar; e, quando a lei local o autoriza, como instrumento punitivo para faltas leves. A Lei nº 8.112/1990, parâmetro nacional, prevê que da sindicância poderá resultar o arquivamento, a aplicação de advertência ou suspensão de até trinta dias, ou a instauração de processo disciplinar (art. 145).

Ela não é um "PAD abreviado", nem um expediente informal de gabinete. É procedimento formal, documentado, com portaria, comissão ou sindicante designado, prazo e relatório. O erro conceitual mais frequente na Administração municipal é tratar a sindicância como conversa reservada entre a chefia e o servidor — o que a torna imprestável como prova e, se dela resultar sanção, nula.

Hely Lopes Meirelles a descreve como meio sumário de apuração de irregularidades no serviço público, apto a funcionar como peça preliminar e informativa do processo disciplinar ou, nas faltas leves, como instrumento de aplicação de penalidade.[4] A dupla função anunciada nessa lição é a chave de todo o módulo: a natureza da sindicância — investigativa ou acusatória — determina quais garantias devem ser observadas.

2.2 As duas espécies: investigativa e acusatória

A **sindicância investigativa** (também chamada inquisitorial ou preparatória) busca esclarecer se há fato irregular e quem o praticou. Como ainda não há acusado — há, no máximo, suspeitos —, não há contraditório obrigatório. Ela se assemelha ao inquérito: colhe elementos para formar a convicção da autoridade sobre a necessidade de instaurar o processo propriamente dito.

A **sindicância acusatória** (ou punitiva) tem sindicado identificado e pode culminar em penalidade. Nela, o contraditório e a ampla defesa são obrigatórios desde o início, com notificação, acesso aos autos, direito de acompanhar a prova e defesa escrita. Na prática, a sindicância acusatória é um processo disciplinar de rito simplificado, reservado às faltas leves.

A distinção não é acadêmica. Aplicar pena ao final de uma sindicância que correu sem defesa é vício insanável. E a distinção tem um segundo efeito, menos conhecido: como se verá adiante, só a sindicância de caráter punitivo interrompe a prescrição.

4. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros. Síntese do autor da apostila.

QUADRO 2.1 — SINDICÂNCIA INVESTIGATIVA × SINDICÂNCIA ACUSATÓRIA

Aspecto	Investigativa	Acusatória
Objeto	Existência do fato e autoria	Conduta de sindicado determinado
Contraditório	Dispensável	Obrigatório desde o início
Resultado	Arquivamento ou proposta de PAD	Arquivamento ou sanção leve
Defesa técnica	Não exigível	Facultada e assegurada ao sindicado
Efeito sobre a prescrição	Não interrompe	Interrompe (Súmula 635/STJ)

2.3 Denúncia anônima: pode instaurar?

A Constituição veda o anonimato na manifestação do pensamento (art. 5º, IV). Daí não decorre, porém, que a Administração deva ignorar a notícia anônima de irregularidade. O dever de autotutela impõe que ela verifique a verossimilhança do que lhe chega, por qualquer meio. O STJ consolidou entendimento pragmático: a denúncia anônima não instaura, por si só, o processo — ela deflagra a verificação preliminar. Confirmados indícios mínimos por meios próprios da Administração, instaura-se o procedimento com base nesses indícios, e não na denúncia.

O que não se admite é o ato de instauração que se limite a transcrever a mensagem anônima, sem qualquer confirmação prévia. No caso do ponto eletrônico, por exemplo, bastaria extrair os registros dos dois servidores e as imagens da câmera do relógio de ponto: se os registros mostram batidas com segundos de diferença e as imagens mostram uma só pessoa, há indício documental suficiente — e a denúncia anônima terá cumprido o seu papel de gatilho.

> **JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STJ**
>
> *"Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração."*
>
> STJ, Súmula 611, Primeira Seção, julgada em 09/05/2018, DJe 14/05/2018.

2.4 O juízo de admissibilidade

Antes de instaurar, a autoridade verifica quatro elementos: se o fato existe em tese; se constitui, em tese, infração disciplinar; se o agente pertence ao quadro do órgão (e, portanto, se a autoridade é competente); e se a pretensão punitiva não está prescrita. Esse juízo deve ser escrito e motivado, ainda que breve. É ele que demonstra, no futuro, que a instauração não foi perseguição, e também que o eventual arquivamento não foi complacência.

Do juízo de admissibilidade resultam três saídas legítimas: o arquivamento motivado, quando o fato é manifestamente atípico ou inexistente; a apuração preliminar (sindicância investigativa), quando há notícia plausível mas sem elementos de autoria ou materialidade; e a instauração imediata de sindicância acusatória ou de PAD, quando os indícios já permitem identificar fato e autor.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 9.784/1999, art. 50: os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando, entre outras hipóteses, "neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses" (inciso I) e "importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo" (inciso VIII).

NA PRÁTICA — MOTIVAÇÃO MÍNIMA DO DESPACHO DE INSTAURAÇÃO

"Os elementos de fls. ___ (registros de ponto e imagens do período de ___ a ___) indicam, em tese, conduta enquadrável no art. ___ do Estatuto dos Servidores, praticada por servidor deste quadro, sem transcurso do prazo prescricional — razão pela qual determino a instauração de ___."

2.5 A comissão de sindicância nos dois Poderes

A sindicância pode ser conduzida por sindicante único ou por comissão, conforme a lei local. Em qualquer caso, os designados devem ser servidores estáveis, em número definido na norma, nomeados por portaria que indique o presidente. As regras de impedimento e suspeição aplicam-se integralmente: não pode integrar a comissão quem é parente do investigado ou do denunciante, subordinado direto do investigado, denunciante ou testemunha do fato.

O problema prático é distinto em cada Poder — e as soluções também. No Executivo, a dificuldade costuma ser a dispersão entre Secretarias e a resistência dos dirigentes em ceder servidores; a solução é a comissão permanente, com servidores de órgãos diversos e mandato definido. No Legislativo, o problema é o quadro reduzido: muitas Câmaras têm menos de dez servidores efetivos, vários deles com relação de subordinação entre si. A solução é a cooperação formal — convênio ou termo de cooperação com o Executivo, com outra Câmara ou com consórcio intermunicipal — para a cessão de servidores estáveis que componham a comissão.

ATENÇÃO

Comissão integrada por subordinado direto do investigado, ou por quem já se manifestou publicamente sobre o caso, contamina o procedimento por quebra de imparcialidade. Na Câmara, é especialmente arriscado designar assessores lotados em gabinete de vereador que tenha posição pública sobre o fato.

2.6 Prazo da sindicância e prorrogação

O prazo é o que a lei local fixar. Na ausência dela, adota-se por analogia o parâmetro federal: trinta dias, prorrogáveis por igual período, a critério da autoridade superior (Lei nº 8.112/1990, art. 145, parágrafo único). O excesso de prazo, isoladamente, não invalida o procedimento. A comissão não perde competência pelo simples decurso; prorroga-se por ato expresso ou, vencido o prazo, reconduz-se a comissão por nova portaria.

O que compromete o procedimento é o excesso somado à demonstração de prejuízo concreto à defesa — por exemplo, a perda de uma prova que o acusado pretendia produzir e que se tornou impossível pelo decurso do tempo. A orientação do STJ, formulada para o PAD, aplica-se com igual razão à sindicância acusatória.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STJ

"O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa."

STJ, Súmula 592, Primeira Seção, julgada em 13/09/2017, DJe 18/09/2017.

NA PRÁTICA

Prorrogue sempre por portaria publicada, antes do vencimento do prazo original, indicando as diligências pendentes que justificam a extensão. A prorrogação fundamentada é a melhor prova de que a demora não foi inércia.

2.7 Sindicância e prescrição: o efeito interruptivo

A sindicância não é apenas instrumento de apuração: ela produz efeitos sobre o prazo prescricional, e esse é um dos pontos mais mal compreendidos na prática municipal. Segundo a orientação consolidada do STJ, o prazo começa a correr quando a **autoridade competente para instaurar** toma conhecimento do fato — e não quando o fato ocorreu, nem quando dele soube um servidor qualquer. O prazo se interrompe com o **primeiro ato válido de instauração** de sindicância punitiva ou de processo disciplinar; e volta a correr por inteiro depois de 140 dias, que correspondem ao prazo máximo de conclusão do PAD federal (sessenta dias, prorrogáveis por sessenta, mais vinte para julgamento).

Duas consequências práticas decorrem da súmula. Primeiro: a sindicância meramente investigativa, sem sindicado, não interrompe a prescrição. A autoridade que passa meses em apuração preliminar está consumindo o prazo. Segundo: a súmula fala em ato de instauração *válido*. Se o processo vier a ser anulado desde a portaria — por incompetência de quem a assi-

nou, por exemplo —, aquele ato não terá interrompido coisa alguma, e o prazo terá corrido durante todo o tempo em que o processo nulo tramitou. É por isso que a nulidade de origem é, muitas vezes, fatal à pretensão punitiva.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STJ

"Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido - sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar - e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção."

STJ, Súmula 635, Primeira Seção, julgada em 12/06/2019, DJe 17/06/2019.

Nota de aplicação: a súmula refere-se à Lei nº 8.112/1990. No Município, os prazos são os do Estatuto local — mas a lógica de marco inicial, interrupção e retomada é o padrão adotado pelo Judiciário na interpretação das normas locais semelhantes.

2.8 Provas na sindicância e o relatório

A sindicância investigativa é o momento de assegurar a prova que desaparece: registros de ponto, logs de sistema, ordens de serviço, notas fiscais, imagens de câmeras e planilhas. Depoimentos colhidos nessa fase valem como elemento informativo. Para fundamentarem eventual condenação, precisam ser renovados no PAD, sob contraditório. A prova documental produzida licitamente na sindicância, ao contrário, migra integralmente para o PAD, sem necessidade de repetição — basta que seja submetida ao contraditório no processo de destino.

Concluídos os trabalhos, a comissão elabora relatório circunstanciado, com o histórico do procedimento, as provas colhidas, a análise e a conclusão objetiva. As saídas possíveis são três: arquivamento; aplicação de penalidade leve, se a lei local admitir e o contraditório tiver sido observado; ou proposta de instauração de PAD. O relatório é peça opinativa: a decisão cabe à autoridade, que pode divergir, desde que o faça de modo motivado.

FIGURA 2.1 — DO RELATÓRIO À DECISÃO



Conversão da sindicância em PAD

Quando a sindicância revela falta punível com penalidade grave — demissão, cassação de aposentadoria, destituição de cargo em comissão ou suspensão superior ao limite da sindicância —, a instauração de PAD é obrigatória. A conversão se faz por nova portaria, que ins-

taura o processo e designa a comissão processante. Os autos da sindicância passam a integrar o PAD como peça informativa. Nada impede que os mesmos servidores integrem a nova comissão, salvo se, na sindicância, tiverem antecipado juízo condenatório de mérito sobre o acusado.

NA PRÁTICA

A portaria de conversão deve indicar o número do procedimento anterior e determinar expressamente o traslado integral dos autos, garantindo a cadeia de custódia documental.

2.9 Arquivamento responsável e apuração paralela do dano

Arquivar é decisão legítima e frequentemente correta. O que gera responsabilidade não é o arquivamento, e sim o arquivamento imotivado. A decisão deve enfrentar cada ponto da notícia de irregularidade e explicar por que os elementos são insuficientes ou por que o fato não configura infração. Arquivado o procedimento, dá-se ciência ao denunciante identificado e, havendo indício de crime ou de dano ao erário, comunica-se ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas. Arquivamento por "falta de provas" sem indicar quais diligências foram tentadas é o padrão de decisão mais questionado pelos órgãos de controle.

Quando o fato envolve prejuízo ao erário, a apuração disciplinar não substitui a apuração do dano. São finalidades distintas: uma pune, a outra recompõe. A tomada de contas especial é o instrumento próprio para quantificar o prejuízo, identificar os responsáveis e buscar o ressarcimento. Em Minas Gerais, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas impõe à autoridade administrativa competente o dever de adotar providências para a sua instauração, sob pena de responsabilidade solidária.

FUNDAMENTO NORMATIVO · MINAS GERAIS

Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG), art. 47, *caput*: "A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotará providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano, quando caracterizadas: [...] III – ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; IV – prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário." Os §§ 1º e 2º preveem que, descumprido o dever, o Tribunal determinará a instauração e, persistindo a omissão, a instaurará de ofício.

NA PRÁTICA

Havendo dano quantificável, correm em paralelo: (i) o PAD, que apura a falta funcional; e (ii) a tomada de contas especial, que apura e cobra o prejuízo. A omissão quanto à segunda é imputável ao Prefeito, no Executivo, e ao Presidente, no Legislativo.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 2

- A sindicância tem duas faces: investigativa, sem contraditório e sem sindicado; e acusatória, com contraditório pleno. Aplicar sanção em procedimento inquisitorial é nulidade certa.
- Denúncia anônima autoriza a verificação preliminar; a instauração deve apoiar-se nos indícios confirmados e ser motivada (Súmula 611/STJ).
- O juízo de admissibilidade, escrito e motivado, é a primeira proteção do processo contra alegações de perseguição ou complacência.
- Excesso de prazo só anula com prejuízo demonstrado (Súmula 592/STJ), mas prorrogar por portaria publicada é o comportamento institucionalmente correto.
- Só a sindicância punitiva ou o PAD interrompem a prescrição; apuração preliminar longa consome o prazo (Súmula 635/STJ).
- Havendo dano, a tomada de contas especial é obrigatória e corre paralelamente ao processo disciplinar (em MG, LC 102/2008, art. 47).

CASO PRÁTICO PARA REFLEXÃO

Recebida denúncia anônima sobre fraude no ponto, o dirigente do setor chama os dois servidores, ouve-os informalmente, considera as explicações insatisfatórias e aplica suspensão de cinco dias. Os servidores recorrem ao Judiciário alegando ausência de processo. O órgão sustenta que houve "sindicância", comprovada por um despacho de três linhas.

Questão: a suspensão se sustenta? Que providências deveriam ter sido adotadas entre a denúncia e a sanção?

Comentário: não se sustenta: houve sanção sem procedimento acusatório, sem notificação e sem defesa. A sequência correta seria a verificação preliminar dos registros de ponto e das imagens; o juízo de admissibilidade motivado; a portaria de sindicância acusatória; a comissão designada; o contraditório com notificação, acesso aos autos e defesa; o relatório; e a decisão motivada — só então a sanção.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Diferencie sindicância investigativa e sindicância acusatória quanto ao contraditório, ao resultado possível e ao efeito sobre a prescrição.
2. Em que condições a denúncia anônima pode dar origem a processo administrativo disciplinar?
3. Quais elementos devem ser verificados no juízo de admissibilidade, e quais são as suas três saídas legítimas?
4. Como a Câmara Municipal com quadro reduzido de servidores efetivos pode constituir comissão de sindicância válida?

5. Por que a apuração disciplinar não dispensa a tomada de contas especial? Quem responde pela omissão em instaurá-la?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Lei nº 8.112/1990, arts. 142 a 145 (parâmetro de referência).
- MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008 — arts. 47 e seguintes (tomada de contas especial).
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* — capítulo sobre processo administrativo.

MÓDULO

03

Processo Administrativo Disciplinar: Instauração e Comissão

SITUAÇÃO REAL DO DIA A DIA MUNICIPAL

A portaria saiu no diário oficial do Município com uma linha: "Instaure-se processo administrativo disciplinar para apurar irregularidades praticadas pelo servidor João da Silva". Trinta dias depois, a defesa requer a nulidade por três motivos: a portaria não descreve fato algum, a comissão tem um servidor comissionado sem estabilidade e o presidente da comissão é subordinado ao denunciante. Os três vícios eram evitáveis com meia página a mais de cuidado.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 A portaria de instauração: o ato que dá origem a tudo

A portaria é o ato formal que instaura o processo, delimita o objeto da apuração e constitui a comissão. Dela decorre a competência de todos os atos seguintes: a comissão só existe porque a portaria a criou, e só pode apurar o que a portaria lhe atribuiu. Por isso se diz que a portaria é a "certidão de nascimento" do processo — e um defeito nela compromete, por derivação, tudo o que vem depois.

A portaria deve conter, no mínimo: a autoridade que a expede e o fundamento legal de sua competência; a referência ao procedimento preliminar (sindicância, representação, relatório de auditoria) que lhe deu origem; a indicação do objeto em termos identificáveis; a designação dos membros da comissão, com indicação do presidente e da condição de estáveis; o prazo de conclusão; e a determinação de publicação.

Publicidade não é formalidade acessória. A Lei nº 9.784/1999 exige a "divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição" (art. 2º, parágrafo único, V). Portaria não publicada é portaria que não produz efeitos perante o acusado e perante terceiros — e, mais grave, o prazo de conclusão do processo é contado justamente da publicação. A publicação deve ocorrer no diário oficial do Município ou, no caso da Câmara, no veículo oficial da Casa definido em norma.

3.2 A portaria precisa descrever os fatos?

O STJ pacificou a questão: a portaria inaugural prescinde da descrição minuciosa dos fatos. A imputação detalhada é exigida em outro momento — no termo de indiciação, que encerra a instrução e inaugura a fase de defesa. A razão é lógica: no início, a Administração ainda investiga. Exigir descrição fechada na portaria seria antecipar conclusões antes da prova e, paradoxalmente, engessar a apuração.

Isso não autoriza, contudo, a portaria genérica ao extremo. O objeto deve ser identificável, sob pena de o processo virar devassa — uma investigação sem limites sobre a vida funcional do servidor. "Apurar irregularidades praticadas pelo servidor" não delimita nada; "apurar possíveis irregularidades no controle de frequência do setor de transportes, no período de janeiro a março de 2026, noticiadas no Procedimento Preliminar nº 12/2026" delimita o suficiente.

> **JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STJ**
>
> *"A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados."*
>
> STJ, Súmula 641, Primeira Seção, julgada em 18/02/2020, DJe 19/02/2020.

MODELO — PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE PAD

PORTARIA Nº ___/____

O ___ (Prefeito Municipal / Presidente da Câmara Municipal) de ___, no uso da competência que lhe confere o art. ___ da Lei Municipal nº ___ (Estatuto dos Servidores), considerando os elementos reunidos no Procedimento Preliminar nº ___/____,

RESOLVE:

Art. 1º Instaurar Processo Administrativo Disciplinar para apurar possíveis irregularidades relativas a ___ (objeto em termos gerais, com setor e período), noticiadas no procedimento acima referido, bem como os fatos conexos que surgirem no curso da apuração.

Art. 2º Designar os servidores estáveis ___ (matrícula ___), ___ (matrícula ___) e ___ (matrícula ___) para, sob a presidência do primeiro, constituírem a Comissão Processante.

Art. 3º A Comissão terá o prazo de ___ dias, contados da publicação desta Portaria, para a conclusão dos trabalhos, admitida prorrogação na forma da lei.

Art. 4º Determinar o traslado integral dos autos do Procedimento Preliminar nº ___/____.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Local, data. Assinatura.

3.3 Composição da comissão processante

No parâmetro nacional, a comissão é composta por três servidores estáveis, um dos quais a presidirá, devendo o presidente ocupar cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter escolaridade igual ou superior à do indiciado. A exigência de estabilidade protege o próprio processo: comissão formada por comissionados, exoneráveis a qualquer momento, é comissão sob pressão. A estabilidade é a garantia de que o membro pode concluir pela absolvição de um servidor próximo ao Prefeito — ou pela condenação — sem temer pelo próprio cargo.

Em Municípios de pequeno porte, é indispensável verificar o Estatuto local: muitas normas admitem comissão de dois membros, ou a designação de servidores de outro órgão mediante convênio. Na falta de servidores estáveis no próprio Poder, a cessão formal por outro ente — e não a improvisação com comissionados — é a solução juridicamente segura.

PARÂMETRO DE REFERÊNCIA · LEI Nº 8.112/1990

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

3.4 Impedimento e suspeição dos membros

Impedimento é vício objetivo, presumido em lei: parentesco com o acusado ou com o denunciante, interesse direto ou indireto na matéria, participação anterior no feito como testemunha, perito ou representante. **Suspeição** é vício subjetivo, ligado a amizade íntima ou inimizade notória com o interessado ou com parentes seus. A Lei nº 9.784/1999 disciplina ambas as figuras nos arts. 18 a 21.

O membro impedido deve declarar-se de ofício — a omissão em fazê-lo constitui, ela própria, falta grave para efeitos disciplinares (art. 19, parágrafo único, da Lei nº 9.784/1999). O suspeito pode ser arguido pelo acusado. Em ambos os casos, a substituição se faz por portaria. A alegação genérica de parcialidade, sem fato concreto, não anula o processo; mas o vício documentado contamina todos os atos praticados com a participação do membro impedido.

> **NA PRÁTICA**
>
> Registre, na ata de instalação, a declaração expressa de cada membro de que não incide em impedimento nem em suspeição em relação ao acusado e ao denunciante. É prova de imparcialidade produzida antecipadamente — e obriga cada membro a refletir sobre o tema antes de começar.

3.5 Prazo de conclusão e prorrogação

O prazo é o previsto na lei local. Como referência nacional, adota-se o prazo de sessenta dias, contados da publicação do ato que constituir a comissão, admitida prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem (Lei nº 8.112/1990, art. 152). A prorrogação exige ato expresso e fundamentado, indicando as diligências pendentes. Silêncio da autoridade não prorroga nada.

Ultrapassado o prazo sem prorrogação, o processo não se extingue. A comissão deve ser reconduzida, ou nova comissão designada, retomando-se os trabalhos de onde pararam e aproveitando-se os atos validamente praticados. Como visto no Módulo 2, o excesso de prazo só gera nulidade com demonstração de prejuízo à defesa (Súmula 592/STJ).

> **ATENÇÃO AO EFEITO PRESCRICIONAL**
>
> Enquanto o processo se arrasta, o relógio da prescrição volta a correr por inteiro após o período de interrupção (140 dias no parâmetro federal). Um PAD que dura dois anos pode ver prescrever a pretensão de aplicar suspensão com o processo ainda em andamento.

3.6 Afastamento preventivo: cautela, não punição

Quando a permanência do servidor no exercício do cargo puder influir na apuração — acesso a documentos e sistemas, ascendência sobre testemunhas, possibilidade de manipular registros —, cabe o afastamento preventivo. Trata-se de medida cautelar, que não pressupõe culpa e não tem natureza punitiva. Por isso, é sempre sem prejuízo da remuneração: afastar sem pagar é converter cautela em pena antecipada, o que a Constituição não admite.

O afastamento deve ser motivado — com indicação concreta do risco à apuração —, fixado por prazo determinado e cessa automaticamente com o decurso do prazo legal, ainda que o processo prossiga. No parâmetro federal, o prazo é de até sessenta dias, prorrogável por igual período (Lei nº 8.112/1990, art. 147). A medida é especialmente indicada para servidores que exercem poder de polícia, tema retomado no Módulo 9.[5]

3.7 Sigilo do processo e direito de acesso

O PAD não é público no sentido do livre acesso de qualquer cidadão ao seu conteúdo enquanto tramita: preservam-se a intimidade do investigado, a reputação de quem pode vir a ser absolvido e a eficácia da apuração. A Lei de Acesso à Informação ampara essa restrição ao classificar como passíveis de sigilo as informações cuja divulgação possa "comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações" (Lei nº 12.527/2011, art. 23, VIII), e ao proteger as informações pessoais (art. 31). Os documentos que fundamentam a decisão tornam-se acessíveis com a edição do ato decisório (art. 7º, §3º).

Sigilo, contudo, jamais alcança o acusado e o seu defensor. O acesso aos autos é direito constitucional e a sua negativa é causa autônoma de nulidade. Os atos formais — portaria, prorrogações, decisão final — são publicados; o que se restringe é o conteúdo instrutório, não a existência do processo.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa."

STF, Súmula Vinculante 14.

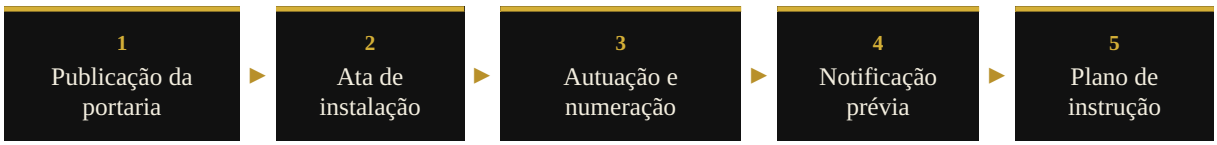
Nota de aplicação: o enunciado foi editado para procedimentos investigatórios de polícia judiciária. Sua lógica é aplicada, por extensão e com fundamento direto no art. 5º, LV, da Constituição, ao processo administrativo disciplinar: se até no inquérito policial o defensor tem acesso ao que já está documentado, com mais razão no PAD, em que o contraditório é obrigatório.

5. Sobre a natureza não sancionatória das medidas cautelares administrativas e a exigência de necessidade e proporcionalidade, cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.

3.8 Instalação, rito interno e notificação prévia

Publicada a portaria, a comissão instala-se por ata, designa o secretário, autua o procedimento, numera e rubrica as folhas (ou organiza os autos eletrônicos com indexação) e adota calendário de trabalho. Todos os atos devem ser reduzidos a termo. A regra de ouro do PAD é simples: **o que não está nos autos não aconteceu**. A comissão tem autonomia funcional: não recebe ordens sobre o mérito da apuração, mas responde pelo cumprimento dos prazos perante a autoridade instauradora.

FIGURA 3.1 — RITO DE INSTALAÇÃO DA COMISSÃO



A **notificação prévia** comunica ao servidor a existência do processo, a sua condição de acusado, o direito de acompanhar a instrução pessoalmente ou por procurador, de arrolar e reinquirir testemunhas, de produzir provas e contraprovas e de formular quesitos. Deve ser pessoal, com comprovante de recebimento. Frustrada a via pessoal por tentativas documentadas, admite-se a notificação por edital, na forma da norma local. Notificação defeituosa é a nulidade mais fácil de evitar e uma das mais frequentes no Município: basta rigor no comprovante de recebimento.

Apresentada ou não a defesa prévia, a instrução prossegue. A ausência de manifestação não autoriza a comissão a presumir culpa. O acusado e o seu defensor têm direito de estar presentes em todas as oitivas, formular reperguntas e requerer diligências. O indeferimento de diligência é possível — mas apenas por decisão fundamentada e nas hipóteses legais.

ATENÇÃO

Não confunda **notificação prévia** (início do processo, para acompanhar a instrução) com **citação** para defesa escrita (após a indiciação, para responder à acusação formalizada). São atos distintos, com finalidades e prazos diferentes, e a ausência de qualquer deles gera nulidade.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 9.784/1999, art. 38, §2º: "Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias."

3.9 Erros de instauração e segregação de funções

A experiência dos tribunais permite catalogar os vícios recorrentes da fase de instauração. Conhecê-los antecipadamente é a forma mais barata de defesa institucional do órgão; a maioria se resolve com três linhas a mais na portaria e uma ata bem redigida.

QUADRO 3.1 — VÍCIOS DE INSTAURAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS TÍPICAS

Vício	Consequência típica
Autoridade incompetente assina a portaria	Nulidade de todo o processo; ausência de interrupção da prescrição
Comissão sem os requisitos legais (estabilidade, número)	Nulidade a partir da instalação
Membro impedido não substituído	Nulidade dos atos de que participou
Notificação prévia inexistente ou defeituosa	Nulidade por cerceamento de defesa
Ausência de publicação da portaria	Ineficácia dos atos perante o acusado

A separação entre quem instaura, quem instrui e quem opina sobre a legalidade é o que dá solidez ao processo. Acumular funções — o dirigente que denuncia, preside a comissão e depois julga — é o atalho que mais produz nulidade. O desenho institucional muda de nome conforme o Poder, mas a lógica é idêntica.

QUADRO 3.2 — SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO PROCESSO DISCIPLINAR

Função	No Executivo	No Legislativo
Instaurar e julgar	Prefeito ou Secretário delegado	Presidente ou Mesa
Instruir	Comissão ou Corregedoria	Comissão designada
Opinar sobre legalidade	Procuradoria do Município	Procuradoria ou assessoria da Casa
Acompanhar prazos e riscos	Controladoria-Geral	Controle interno da Câmara

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 3

- A portaria delimita o objeto, constitui a comissão e deve ser publicada; dela decorre a validade de todos os atos seguintes.
- A portaria não precisa narrar os fatos em detalhe (Súmula 641/STJ), mas precisa de objeto identificável — sob pena de devassa.
- Comissão exige estabilidade, imparcialidade e formalização por ata; impedimento e suspeição devem ser declarados de ofício e resolvidos por portaria.
- Prorrogação só por ato expresso e fundamentado; processo parado é prescrição correndo.
- Afastamento preventivo é cautelar, motivado, temporário e sempre remunerado.
- Sigilo protege a apuração, nunca restringe o acesso do acusado e de seu defensor aos autos (SV 14, por extensão; CF, art. 5º, LV).

CASO PRÁTICO PARA REFLEXÃO

Instaura-se PAD contra servidor do setor de licitações. A comissão é formada por dois servidores comissionados e presidida pelo dirigente do órgão, que também é o autor da denúncia. Ao final, aplica-se demissão. O servidor impetra mandado de segurança e obtém a anulação integral do processo, com reintegração e pagamento retroativo.

Questão: quais vícios podem ser identificados e em que momento cada um poderia ter sido corrigido sem perda do processo?

Comentário: (i) composição sem servidores estáveis; (ii) acúmulo das funções de denunciante e presidente da comissão — impedimento objetivo; (iii) risco de o julgamento ser proferido por autoridade que já formou juízo. Todos eram sanáveis por nova portaria antes do início da instrução, com designação de servidores estáveis e imparciais, se necessário cedidos por outro órgão.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Quais são os elementos mínimos de uma portaria de instauração de PAD? Por que a publicação é indispensável?
2. Explique o alcance da Súmula 641 do STJ e os limites da portaria genérica.
3. Por que a comissão processante deve ser composta por servidores estáveis? Que alternativa tem o Município que não dispõe de servidores estáveis suficientes?
4. Diferencie impedimento e suspeição e indique como cada um deve ser tratado.
5. Quais são os requisitos de validade do afastamento preventivo do servidor?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Lei nº 9.784/1999, arts. 18 a 21 (impedimento e suspeição) e 26 a 28 (comunicação dos atos).
- BRASIL. Lei nº 8.112/1990, arts. 147 a 152 (parâmetro de referência).
- BRASIL. Lei nº 12.527/2011, arts. 7º, 23 e 31.

MÓDULO

04

Instrução Probatória e o Direito de Defesa

SITUAÇÃO REAL DO DIA A DIA MUNICIPAL

Na terceira sessão de oitivas, o advogado do servidor requer a juntada dos registros de acesso ao sistema e a oitiva de duas testemunhas. A comissão indefere tudo em uma linha: "indefiro, por desnecessário". Seis meses depois, o juiz anula o processo — não porque a acusação fosse falsa, mas porque a recusa não foi explicada.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 O que a instrução deve provar

A instrução do PAD tem objeto delimitado. Ela deve demonstrar a **materialidade** da conduta (o fato ocorreu), a **autoria** (foi o acusado quem o praticou), o **elemento subjetivo** (dolo ou culpa, conforme exija o tipo estatutário) e as **circunstâncias** que graduarão a pena (antecedentes, danos, agravantes e atenuantes). Provar "que houve irregularidade" não basta: é preciso vincular a conduta a um servidor determinado e a um dispositivo do Estatuto do Município.

No processo administrativo vigora o princípio da *verdade material*. A comissão não é parte acusadora: ela instrui em favor da verdade, o que significa produzir também a prova que favorece o acusado, quando ela existir, e investigar de ofício, independentemente da iniciativa das partes. Di Pietro aponta a verdade material como um dos traços que distinguem o processo administrativo do processo civil, em que o juiz, tradicionalmente, se contenta com a verdade formal trazida pelas partes.[6]

> **FUNDAMENTO NORMATIVO**
>
> Lei nº 9.784/1999, art. 29: "As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias."

4.2 Defesa técnica por advogado: a Súmula Vinculante 5

Durante alguns anos, prevaleceu no STJ o entendimento de que a presença de advogado era obrigatória em todas as fases do processo disciplinar, cristalizado na Súmula 343 daquela Corte. O Supremo Tribunal Federal adotou orientação diversa e a consolidou em súmula vinculante: a ausência de advogado no PAD não ofende, por si só, a Constituição. A ampla defesa é assegurada pela oportunidade real de manifestação — direito à informação, direito de se manifestar e direito de ver os argumentos considerados.

A Súmula 343 do STJ, superada pela orientação vinculante do STF, foi formalmente **cancelada** pela Primeira Seção do STJ em 28/04/2021, no julgamento de questão de ordem no MS 7.078/DF. Citá-la como fundamento atual é erro técnico — e ainda frequente em pareceres e defesas municipais.

6. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense — capítulo sobre princípios do processo administrativo. Síntese do autor da apostila.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição."

STF, Súmula Vinculante 5.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STJ — ENUNCIADO CANCELADO

"É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar."

STJ, Súmula 343, Terceira Seção, julgada em 12/09/2007, DJ 21/09/2007 — **CANCELADA** pela Primeira Seção na sessão de 28/04/2021 (QO no MS 7.078/DF), DJe 03/05/2021.

A leitura correta da Súmula Vinculante 5 é de garantia mínima, e não de desestímulo. O órgão deve facilitar — nunca dificultar — a atuação do advogado constituído: intimá-lo de todos os atos, conceder vista e cópias, permitir a sua presença e as suas reperguntas. O que a súmula afirma é que a falta de advogado não gera nulidade por si só; não afirma que a Administração possa obstruir quem queira constituí-lo.

4.3 Acesso amplo aos elementos de prova

O direito de defesa pressupõe o direito de saber do que se defende. Negar vista dos autos, entregar cópia parcial ou condicionar o acesso a autorização discricionária são práticas insustentáveis. O acesso alcança tudo o que já está documentado: laudos, mídias, planilhas, extratos de sistema, depoimentos. A recusa só se justifica quanto a diligência ainda em curso cuja revelação frustraria a apuração — e, mesmo assim, por prazo limitado e com registro nos autos; concluída a diligência, o seu resultado documentado deve ser franqueado, como se extrai da própria lógica da Súmula Vinculante 14, examinada no Módulo 3.

NA PRÁTICA

Mantenha índice atualizado dos autos e certifique cada vista concedida, com data, hora e assinatura de quem a recebeu. É a prova de que não houve cerceamento.

4.4 Prova testemunhal: como colher sem gerar nulidade

As testemunhas são intimadas com antecedência, depõem separadamente e não presenciam o depoimento das demais. O acusado é intimado previamente de cada oitiva e, com o seu defensor, tem direito de assistir e de formular reperguntas por intermédio do presidente da comissão. O termo é lido, assinado por todos os presentes e juntado aos autos. A ausência de intimação prévia do acusado para a oitiva é vício grave, porque suprime o contraditório na produção da prova.

Depoimento colhido por telefone, por mensagem ou em reunião informal não tem valor probatório: prova de PAD se produz por termo. A videoconferência é admissível quando prevista em norma ou quando assegurados, de modo verificável, a identificação da testemunha, a participação da defesa e o registro integral (gravação e termo).

> **CHECKLIST DA OITIVA**
>
> (i) intimação do acusado com antecedência mínima; (ii) qualificação da testemunha e advertência sobre o dever de dizer a verdade; (iii) registro das perguntas da comissão, das reperguntas da defesa e de eventuais indeferimentos, com o motivo; (iv) leitura e assinatura do termo por todos os presentes.

4.5 Prova documental, digital e prova emprestada

Documentos são a espinha dorsal do PAD municipal: folhas de ponto, ordens de serviço, empenhos, notas fiscais, contratos, atas e registros de sistema. A prova digital exige cuidado com a *cadeia de custódia*: quem extraiu, quando, de qual sistema, com qual perfil de acesso, por qual método. Sem isso, a defesa desqualifica o documento com facilidade, alegando possibilidade de manipulação. Um simples termo de extração, assinado pelo servidor de tecnologia que gerou o relatório, resolve a maior parte do problema.

A **prova emprestada** — colhida em outro processo, inclusive judicial — é admissível, desde que tenha sido produzida licitamente e seja submetida ao contraditório no processo de destino. A interceptação telefônica autorizada judicialmente em investigação criminal, por exemplo, pode ser compartilhada com a esfera disciplinar mediante autorização do juízo competente, e então submetida à manifestação da defesa.

4.6 Prova ilícita e os limites da apuração

Não se admite, no processo, prova obtida por meio ilícito (CF, art. 5º, LVI). São exemplos clássicos na esfera municipal o acesso ao e-mail pessoal do servidor, a extração de conversas privadas de aplicativo de mensagens sem autorização judicial, a quebra de sigilo bancário por deliberação administrativa e a busca em armário pessoal sem consentimento. A prova ilícita contamina as que dela derivam. É preferível perder uma prova a perder o processo inteiro.

O acesso ao e-mail corporativo e aos sistemas institucionais, por outro lado, é legítimo quando há norma interna prévia informando que a ferramenta é de uso funcional e sujeita a auditoria. A existência dessa norma afasta a expectativa de privacidade sobre o conteúdo funcional e permite a auditoria de registros de acesso, de metadados e das comunicações institucionais.

ATENÇÃO

O órgão que não possui política de uso de e-mail, sistemas e equipamentos fica sem base para auditá-los. Publicar essa política é medida preventiva de baixo custo e alto efeito — e deve ser feita antes de o caso surgir.

4.7 Interrogatório e confissão

O interrogatório é, em regra, o último ato da instrução — depois de colhida a prova, para que o acusado se manifeste sobre tudo o que consta dos autos. Havendo mais de um acusado, os interrogatórios são separados, e cada defesa tem direito de acompanhar os demais. O servidor tem direito ao silêncio e a não produzir prova contra si, garantia que se estende, por força do art. 5º, LXIII, da Constituição e da natureza sancionadora do processo, à esfera disciplinar. O silêncio não pode ser valorado como confissão nem como agravante.

A confissão é meio de prova, não é sentença. Ela não dispensa a comissão de verificar a materialidade e a coerência do que foi confessado. Confissão obtida mediante promessa de benefício, ameaça de demissão ou pressão hierárquica é imprestável — e compromete quem a colheu. Havendo confissão isolada, contrariada pelo conjunto probatório, prevalece o conjunto: no PAD, ninguém é punido apenas porque assumiu.

4.8 Perícia, revelia e defensor dativo

Nem toda acusação se resolve com depoimento. Fraude em folha de pagamento, superfaturamento e adulteração de documento exigem análise técnica. O órgão pode requisitar perícia a outro órgão público, buscar apoio técnico no controle interno, em consórcio intermunicipal ou em instituição de ensino, ou contratar perito na forma da lei de licitações. O laudo deve ser submetido ao contraditório: entregue à defesa, com prazo para manifestação e possibilidade de assistente técnico e de quesitos próprios. Laudo sem quesitos prévios é laudo facilmente contestado; e perícia realizada por servidor sem qualificação na área tende a ser desconsiderada judicialmente.

Se o acusado, regularmente notificado, não comparece nem constitui procurador, o processo prossegue. Revelia no PAD não gera confissão ficta. Quando a lei local prevê — e, no parâmetro federal, para a fase de defesa escrita (Lei nº 8.112/1990, art. 164, §2º) —, designa-se defensor dativo, servidor ocupante de cargo de nível igual ou superior ou com escolaridade igual ou superior à do indiciado. Defesa dativa meramente formal, com peça de três linhas, equivale à ausência de defesa.

NA PRÁTICA

Se o órgão não tiver quadro para designar defensor dativo, oficie à Defensoria Pública ou à Subseção da OAB solicitando indicação. O registro do ofício demonstra diligência institucional, ainda que a resposta não venha.

4.9 Cerceamento de defesa e saneamento

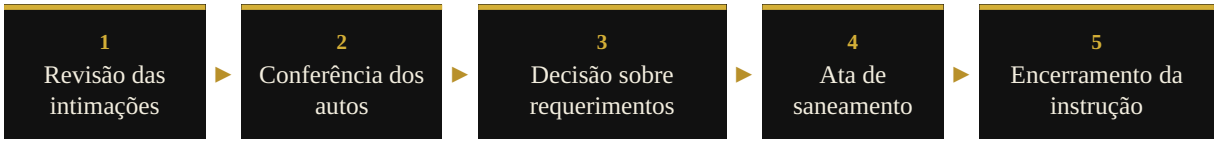
Cerceamento não é apenas negar defesa: é negar sem explicar. O indeferimento motivado, ainda que rigoroso, é legítimo; o indeferimento lacônico é vício. As três situações que mais anulam PAD municipal são a prova requerida e ignorada, a testemunha arrolada e não ouvida sem justificativa e a diligência deferida e não realizada. A comissão que responde a cada requerimento, ainda que para negar, blinda o processo.

QUADRO 4.1 — REQUERIMENTOS DA DEFESA E CONDUTA CORRETA DA COMISSÃO

Requerimento da defesa	Conduta correta da comissão
Oitiva de testemunha	Deferir; se negar, indicar o motivo concreto (impertinência, caráter protelatório)
Juntada de documento	Deferir e certificar a juntada nos autos
Perícia	Avaliar a pertinência técnica e decidir por escrito
Acesso integral aos autos	Deferir sempre; certificar a vista concedida
Nova diligência após a indiciação	Decidir fundamentadamente; deferida, reabrir a instrução no necessário

Antes de encerrar a instrução, a comissão deve **sanear** o processo: verificar a regularidade das intimações, a juntada integral dos documentos, a numeração das folhas e a resposta a todos os requerimentos. Vício sanável corrigido a tempo não anula nada; vício sanável descoberto pelo juiz três anos depois anula tudo. O saneamento deve ser registrado em ata própria, com a relação dos atos revistos e das providências adotadas.

FIGURA 4.1 — SANEAMENTO ANTES DO ENCERRAMENTO DA INSTRUÇÃO



RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 4

- A instrução deve provar materialidade, autoria, elemento subjetivo e circunstâncias; a comissão busca a verdade material, inclusive a favor do acusado.
- A falta de advogado não anula o PAD (SV 5); a Súmula 343/STJ foi cancelada em 2021. Mas a atuação do advogado constituído nunca pode ser dificultada.
- O acesso aos elementos de prova já documentados é direito do acusado e do defensor; sigilo não se opõe a quem se defende.
- Prova se produz por termo, com intimação prévia e contraditório; prova digital exige cadeia de custódia; prova ilícita contamina as derivadas.
- Silêncio não é confissão; confissão isolada não basta; revelia não gera confissão ficta e exige defesa efetiva.
- Todo requerimento recebe resposta escrita e motivada; o saneamento em ata fecha a instrução com segurança.

CASO PRÁTICO PARA REFLEXÃO

Durante a instrução, a comissão obtém, por meio da chefia, cópia de conversas particulares do servidor em aplicativo de mensagens, extraídas do celular funcional sem qualquer norma interna sobre auditoria de dispositivos. Com base nessas mensagens, o servidor é indiciado e demitido. Não há nos autos política institucional de uso de equipamentos nem autorização judicial.

Questão: a prova é utilizável? O que restaria do processo se ela fosse excluída — e como o órgão deveria ter agido?

Comentário: sem norma prévia de uso e auditoria e sem autorização judicial, o acesso ao conteúdo de comunicações privadas tende a ser tratado como prova ilícita, contaminando as provas dela derivadas. Restaria apenas a prova autônoma, se houver. O órgão deveria ter editado previamente política de uso de recursos tecnológicos, auditado apenas registros de acesso e metadados e buscado autorização judicial — ou compartilhamento de prova de investigação criminal — para o conteúdo das comunicações.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Quais elementos a instrução do PAD deve demonstrar? Explique o princípio da verdade material.
2. Qual é o alcance da Súmula Vinculante 5? Qual é a situação atual da Súmula 343 do STJ?
3. Liste os cuidados necessários para que um depoimento testemunhal seja válido no PAD.
4. Em que condições a auditoria do e-mail corporativo do servidor é legítima?

5. Quando o indeferimento de prova requerida pela defesa configura cerceamento de defesa?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Lei nº 9.784/1999, arts. 29 a 47 (instrução).
- BRASIL. Lei nº 8.112/1990, arts. 153 a 166 (inquérito administrativo — parâmetro de referência).
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo* — capítulo sobre processo administrativo.

MÓDULO

05

Indiciação, Relatório Final e Julgamento

SITUAÇÃO REAL DO DIA A DIA MUNICIPAL

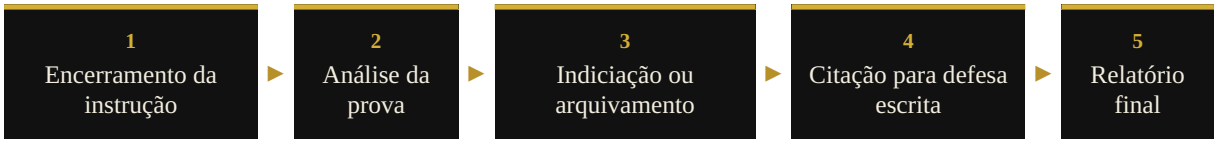
O relatório da comissão tem quarenta páginas de transcrição de depoimentos e termina assim: "diante do exposto, entendemos que o servidor agiu de forma inadequada". Inadequada em relação a qual artigo do Estatuto do Município? Com qual pena? A ausência dessa resposta transforma meses de trabalho em uma peça juridicamente inútil.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1 Encerrada a instrução: indiciar ou propor o arquivamento

Concluída a produção da prova e saneado o processo, a comissão faz um juízo de valor: os elementos apontam autoria e materialidade de infração disciplinar, ou não apontam? Se não apontam, a comissão elabora relatório propondo o arquivamento, com análise expressa de cada fato investigado — e não apenas uma conclusão genérica de "ausência de provas". Se apontam, formaliza a **indiciação**: o momento em que a acusação, antes genérica, torna-se específica e vinculada a dispositivos legais.

FIGURA 5.1 — DA INSTRUÇÃO AO RELATÓRIO FINAL



5.2 O termo de indiciação

A indiciação é a peça acusatória do PAD. Nela, descreve-se a conduta com precisão de tempo, lugar e modo, indicam-se as provas que a sustentam e aponta-se o dispositivo estatutário supostamente violado. É aqui — e não na portaria — que se exige a narrativa detalhada: a Súmula 641 do STJ, que dispensa a descrição minuciosa na portaria, pressupõe justamente que ela será feita na indiciação. É o termo de indiciação que delimita aquilo a que o servidor terá de responder.

Daí decorre uma regra de ouro: **fato não indiciado não pode ser punido**. Se a instrução revelou infração nova, ela deve ser incluída na indiciação — ou em aditamento a ela —, reabrindo-se o prazo de defesa. Punir por fato surgido na instrução e não incluído na indiciação viola a correlação entre acusação e decisão e é causa recorrente de anulação judicial. A alternativa, quando o fato novo é autônomo, é instaurar processo próprio para apurá-lo.

PARÂMETRO DE REFERÊNCIA · LEI Nº 8.112/1990

Art. 161: "Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indiciação do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas." §1º: "O indiciado será citado por mandado expedido pelo presidente da comissão para apresentar defesa escrita, no prazo de 10 (dez) dias, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição." §2º: havendo dois ou mais indiciados, o prazo será comum e de 20 (vinte) dias.

5.3 Citação e defesa escrita

Indiciado o servidor, ele é citado para apresentar defesa escrita, com vista dos autos e no prazo fixado na norma local — usualmente dez dias, ampliado quando houver mais de um indiciado. A citação deve conter cópia do termo de indiciação: citar sem entregar a acusação é o mesmo que não citar. Achando-se o indiciado em lugar incerto e não sabido, a citação se faz por edital, na forma da lei local (no parâmetro federal, art. 163 da Lei nº 8.112/1990).

Requerida nova prova na defesa escrita, a comissão decide de forma fundamentada; deferida, reabre-se a instrução na medida necessária e, se dela resultar elemento novo desfavorável, concede-se nova oportunidade de manifestação. Não apresentada a defesa no prazo, o indiciado é considerado revel e, no parâmetro federal, designa-se defensor dativo para apresentá-la.

5.4 O relatório final: requisitos de validade

O relatório final é peça conclusiva e motivada. Deve conter o histórico processual, o resumo das provas, a análise de cada imputação à luz da defesa escrita, a conclusão sobre a responsabilidade e a indicação do dispositivo violado. A comissão também se manifesta sobre a existência de dano ao erário, sobre indícios de crime e sobre a prescrição. Relatório que apenas transcreve depoimentos, sem análise, não cumpre a sua função e não sustenta a decisão que nele se apoiar.

ESTRUTURA RECOMENDADA DO RELATÓRIO FINAL

1) Relatório dos atos praticados; 2) Da prova produzida; 3) Da defesa escrita; 4) Da análise de cada imputação; 5) Da tipificação; 6) Da dosimetria sugerida; 7) Do dano ao erário; 8) Dos indícios de crime ou improbidade; 9) Da prescrição; 10) Conclusão e encaminhamentos.

A comissão sugere a penalidade. Trata-se de proposta, não de decisão: a competência sancionatória é da autoridade julgadora. Havendo divergência entre os membros, o voto vencido deve ser juntado aos autos com a sua fundamentação — ocultar a divergência fragiliza o processo e pode ser lido como indício de pressão. A dosimetria proposta deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos causados, as circunstâncias agravantes e atenuantes e os antecedentes funcionais.

PARÂMETRO DE REFERÊNCIA · LEI Nº 8.112/1990

Art. 128: "Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais." Parágrafo único: "O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar."

5.5 Enquadramento da conduta: o problema da tipificação

Nem toda conduta reprovável é infração disciplinar. A punição exige subsunção a um dispositivo do Estatuto — e não a uma cláusula genérica de moralidade. Os Estatutos municipais costumam conter enquadramentos abertos, como "conduta incompatível com a moralidade administrativa" ou "procedimento irregular de natureza grave". Eles são válidos, mas exigem descrição concreta: sem a indicação precisa da conduta que os preenche, o ato é imotivado.

Tipificar em excesso é tão problemático quanto tipificar de menos. Acusar por cinco dispositivos e comprovar apenas um enfraquece a decisão inteira e abre flanco para a defesa sustentar desproporcionalidade. O enquadramento deve ser o mais preciso possível, com um dispositivo para cada conduta comprovada.

> **TESTE DE TIPIFICAÇÃO EM TRÊS PERGUNTAS**
>
> (i) Qual é o artigo violado? (ii) Qual é a conduta concreta que o viola? (iii) Qual é a prova específica dessa conduta, e em que folha dos autos ela está? Se alguma resposta faltar, o enquadramento não está pronto.

5.6 Quem julga em cada Poder

Recebido o relatório, a autoridade julga. A competência varia conforme o Poder e conforme a gravidade da pena, e é sempre a lei local que a define. Antes de decidir, é boa prática — e, em muitos Municípios, exigência normativa — colher parecer jurídico sobre a legalidade do processo. O parecer não substitui o julgamento, mas permite detectar vícios sanáveis antes que a decisão seja proferida. No parâmetro federal, a decisão deve ser proferida em vinte dias do recebimento do processo (Lei nº 8.112/1990, art. 167) — prazo impróprio, cujo descumprimento não anula o processo, mas pode responsabilizar a autoridade e alimentar a prescrição.

QUADRO 5.1 — AUTORIDADE JULGADORA USUAL POR PENALIDADE

Penalidade	No Executivo	No Legislativo
Advertência	Secretário, por delegação	Diretor-Geral (se houver delegação) ou Presidente
Suspensão	Secretário ou Prefeito	Presidente da Câmara
Demissão	Prefeito	Presidente ou Mesa, conforme o Regimento
Cassação de aposentadoria	Prefeito	Presidente ou Mesa

5.7 A autoridade está vinculada ao relatório?

Em regra, a autoridade acata o relatório. Mas pode divergir — para absolver, para agravar ou para atenuar — quando a conclusão da comissão contrariar a prova dos autos. A divergência exige motivação reforçada: é preciso apontar, na prova, o que sustenta a conclusão diversa. O que a autoridade não pode fazer é decidir com base em elemento externo aos autos ou em convicção pessoal não demonstrada.

PARÂMETRO DE REFERÊNCIA · LEI Nº 8.112/1990

Art. 168: "O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos." Parágrafo único: "Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade."

A motivação é requisito de validade do ato sancionador. A sua ausência autoriza o controle judicial do ato, sem que isso configure exame do mérito administrativo. O controle judicial da decisão disciplinar verifica a existência dos motivos, a adequação típica e a proporcionalidade da sanção; não substitui o juízo valorativo da Administração quando ele é razoável e está apoiado na prova.[7] Por isso, a qualidade da motivação é a melhor defesa da própria decisão.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 9.784/1999, art. 50, §1º: "A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato."

5.8 O ato de aplicação da penalidade e seus efeitos

A penalidade se formaliza por ato da autoridade competente, publicado, com indicação do processo, do dispositivo violado, da pena aplicada e da sua fundamentação. A publicação marca o início do prazo recursal e da eficácia da sanção: pena aplicada e não publicada não produz efeitos. A anotação nos assentamentos funcionais é obrigatória e deve referir o processo que a originou.

A decisão não encerra o dever da Administração. Ela abre um conjunto de providências que, se omitidas, geram responsabilização do gestor — em qualquer dos Poderes. Havendo indício de crime, a comunicação ao Ministério Público é obrigatória. Havendo dano ao erá-

7. Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* — capítulos sobre motivação e controle judicial dos atos administrativos.

rio, instaura-se a tomada de contas especial. Havendo irregularidade estrutural — falha de controle, ausência de segregação de funções —, cabe determinar a correção do processo de trabalho.

QUADRO 5.2 — PROVIDÊNCIAS DECORRENTES DO JULGAMENTO

Constatação	Providência obrigatória
Indício de crime	Comunicação ao Ministério Público
Dano ao erário	Tomada de contas especial e comunicação ao Tribunal de Contas
Ato de improbidade em tese	Encaminhamento ao Ministério Público
Falha de controle interno	Medida corretiva e revisão da rotina de trabalho

Nulidade do julgamento: quando o processo volta

Reconhecida a nulidade, ela pode ser total ou parcial. A regra é o aproveitamento máximo dos atos válidos: anula-se do vício em diante. Anulado o processo, nada impede a instauração de novo procedimento pelo mesmo fato, desde que não tenha ocorrido a prescrição — que, nesse intervalo, pode ter continuado a correr. É por isso que a nulidade não é apenas um problema jurídico: é, quase sempre, um problema de prazo.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira."

STF, Súmula 19. Aprovada na Sessão Plenária de 13/12/1963.

Nota de aplicação: a vedação alcança a segunda punição fundada no mesmo processo; não impede a renovação regular de processo anulado por vício formal, desde que não tenha subsistido punição anterior pelo mesmo fato.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 5

- A indiciação fixa a acusação: descrição concreta, provas e dispositivo violado. Fato não indiciado não pode ser punido; fato novo exige aditamento e nova defesa.
- A citação entrega a indiciação e abre prazo para defesa escrita com vista dos autos; revelia exige defensor dativo efetivo.
- O relatório final é conclusivo e analítico, trata de dano, crime e prescrição, e registra eventual voto divergente.
- Tipificação exige subsunção concreta; o teste das três perguntas evita enquadramentos vazios ou excessivos.
- A autoridade pode divergir do relatório apenas com motivação apoiada nos autos (parâmetro: Lei nº 8.112/1990, art. 168).
- O julgamento gera deveres além da pena: comunicação ao Ministério Público, tomada de contas especial e correção das falhas estruturais.

CASO PRÁTICO PARA REFLEXÃO

Instaurado PAD para apurar uso indevido de veículo oficial, a instrução revela também acúmulo ilegal de cargos. O relatório final conclui pela demissão com base nas duas condutas. O servidor jamais foi indiciado pelo acúmulo de cargos, nem teve oportunidade de se defender especificamente dele.

Questão: a demissão pode ser mantida integralmente? O que a comissão deveria ter feito ao descobrir o segundo fato?

Comentário: a demissão, na parte fundada no acúmulo, viola a correlação entre acusação e decisão e o contraditório. A comissão deveria ter aditado a indiciação, com nova citação e reabertura do prazo de defesa quanto ao fato novo — ou proposto a instauração de processo autônomo para o acúmulo de cargos, que tem rito próprio de opção previsto em muitos Estatutos.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Qual é a função do termo de indiciação e por que se diz que "fato não indiciado não pode ser punido"?
2. Quais são os requisitos de validade do relatório final da comissão?
3. Em que hipótese a autoridade julgadora pode deixar de acatar o relatório da comissão? Que cuidado deve observar?
4. Aplique o "teste das três perguntas" a um enquadramento em "conduta incompatível com a moralidade administrativa".
5. Quais providências o julgamento impõe à Administração, além da aplicação da pena?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Lei nº 8.112/1990, arts. 161 a 173 (parâmetro de referência).
- BRASIL. Lei nº 9.784/1999, arts. 48 a 50 (dever de decidir e motivação).
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo* — capítulo sobre servidores públicos e responsabilidade.

MÓDULO

06

Penalidades, Prescrição, Nulidades e Recursos

SITUAÇÃO REAL DO DIA A DIA MUNICIPAL

Três anos após a demissão, chega a sentença: processo anulado, servidor reintegrado, pagamento integral do período de afastamento — e a autoridade que assinou o ato responde, agora, por dano ao erário no Tribunal de Contas. O fato era verdadeiro. O processo é que não era. E isso acontece com a mesma frequência na Prefeitura e na Câmara.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

6.1 As penalidades disciplinares e sua gradação

O elenco de penas é o da lei local, e a Administração não pode aplicar sanção que nela não esteja prevista. O padrão nacional de referência, previsto no art. 127 da Lei nº 8.112/1990, contempla advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada. A maior parte dos Estatutos municipais reproduz esse elenco com pequenas variações.

A pena deve corresponder à gravidade da falta. Aplicar demissão a conduta punível com advertência é excesso; aplicar advertência a conduta que a lei vincula à demissão é omissão, igualmente ilegal. A cassação de aposentadoria, por sua vez, só pode ser aplicada se prevista no Estatuto local e por falta praticada quando o servidor ainda estava em atividade.

QUADRO 6.1 — PENALIDADES DE REFERÊNCIA E SEUS EFEITOS

Penalidade	Hipótese típica	Efeito principal
Advertência	Falta leve, primeira ocorrência	Registro funcional
Suspensão	Reincidência em falta leve ou falta média	Perda da remuneração no período
Demissão	Falta grave tipificada	Ruptura do vínculo
Cassação de aposentadoria	Falta grave praticada na atividade	Perda do benefício
Destituição de cargo em comissão	Falta grave de comissionado	Perda do cargo com registro e efeitos da demissão

6.2 Proporcionalidade e dosimetria

A dosimetria não é discricionariedade livre. Ela é vinculada aos critérios legais — natureza e gravidade da infração, danos causados, circunstâncias agravantes e atenuantes, antecedentes funcionais — e a decisão deve explicitar como esses critérios foram aplicados. Dizer apenas "aplico a pena de demissão" não é dosimetria: é conclusão sem percurso. Quando a lei local vincula determinada infração à demissão, a margem da autoridade é reduzida — mas persiste o dever de verificar, com rigor, a subsunção da conduta ao tipo.

A proporcionalidade impõe adequação entre a sanção e a infração, vedando tanto o excesso punitivo quanto a proteção deficiente do interesse público. É nesse ponto que o controle judicial mais incide: o Judiciário não substitui a pena escolhida pela que entende mais adequada, mas anula a pena manifestamente desproporcional à conduta comprovada.[8]

8. Sobre proporcionalidade como limite à discricionariedade sancionatória, cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.

NA PRÁTICA

Registre na decisão uma linha para cada critério legal: "Natureza e gravidade: ___. Danos ao serviço: ___. Agravantes: ___. Atenuantes: ___. Antecedentes: ___." Esse pequeno rigor distingue a decisão sustentável da decisão anulável.

6.3 Non bis in idem e falta residual

Ninguém pode ser punido duas vezes pelo mesmo fato com base no mesmo processo. A vedação está consagrada na Súmula 19 do STF, examinada no Módulo 5. Ela não impede, porém, a cumulação de responsabilidades em instâncias distintas: a mesma conduta pode gerar pena disciplinar, condenação por improbidade e condenação criminal, cada uma com fundamento próprio. E não impede a punição pela falta residual — aquela parcela da conduta não alcançada pela absolvição criminal (Súmula 18/STF, Módulo 1).

Questão prática frequente é a da "conversão" de pena já aplicada em outra mais grave, por mera mudança de entendimento da autoridade. Ela é vedada: a pena aplicada em processo regular e não impugnada no prazo recursal só pode ser revista nas hipóteses e nos limites da revisão, que, como se verá, jamais agrava.

6.4 Prescrição: o inimigo silencioso do processo disciplinar

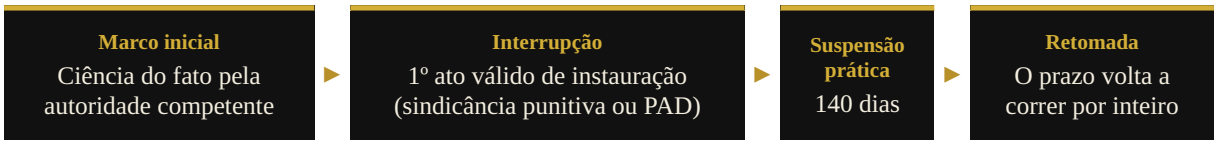
A prescrição extingue a pretensão punitiva da Administração pelo decurso do tempo. Ocorrida, a Administração não apenas pode, mas deve declarar a extinção, de ofício, em qualquer fase do processo. Os prazos são os da lei local. O padrão de referência distingue conforme a gravidade da infração e determina que, quando a falta também for crime, aplica-se o prazo prescricional penal — o que, em regra, amplia significativamente o tempo disponível para apurar.

PARÂMETRO DE REFERÊNCIA · LEI Nº 8.112/1990

Art. 142: "A ação disciplinar prescreverá: I – em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; II – em 2 (dois) anos, quanto à suspensão; III – em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência. §1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido. §2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime."

Combinando o dispositivo com a Súmula 635 do STJ (Módulo 2), chega-se à mecânica completa: o prazo começa quando a autoridade competente conhece o fato; interrompe-se com o primeiro ato válido de instauração de sindicância punitiva ou PAD; e volta a correr por inteiro após 140 dias. Instaurar e deixar o processo parado é a forma mais comum de perder a pretensão punitiva: a interrupção não é permanente.

FIGURA 6.1 — MECÂNICA DA PRESCRIÇÃO DISCIPLINAR (PARÂMETRO FEDERAL)



ATENÇÃO

Exemplo: falta punível com suspensão (prazo de dois anos), conhecida pela autoridade em 1º/03/2026, com PAD instaurado validamente em 1º/06/2026. Após 140 dias (19/10/2026), o prazo de dois anos volta a correr por inteiro: se a decisão não for proferida até 19/10/2028, a pretensão de suspender estará prescrita, ainda que o processo continue aberto.

6.5 Nulidades absolutas e relativas

Nulidade absoluta atinge elemento essencial do processo: competência, contraditório, imparcialidade. Não se convalida e pode ser reconhecida a qualquer tempo. Nulidade relativa depende de arguição oportuna e de demonstração de prejuízo. Vale, no PAD, o princípio *pas de nullité sans grief* — não há nulidade sem prejuízo —, de que é aplicação a Súmula 592 do STJ sobre excesso de prazo (Módulo 2).

A distinção é decisiva na estratégia institucional: o vício formal detectado a tempo se corrige; o vício estrutural exige refazer. A Lei nº 9.784/1999 autoriza a própria Administração a convalidar atos com defeitos sanáveis, quando a decisão não acarretar lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros (art. 55). Uma notificação irregular pode ser renovada; uma comissão impedida não se convalida.

6.6 Recurso administrativo e reformatio in pejus

Da decisão cabe recurso à autoridade superior, na forma da norma local, ou pedido de reconsideração à própria autoridade que decidiu, quando previsto. O recurso, em regra, não tem efeito suspensivo automático, mas a autoridade pode concedê-lo quando houver justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação (Lei nº 9.784/1999, art. 61, parágrafo único). É inconstitucional exigir depósito prévio ou garantia como condição de admissibilidade do recurso administrativo.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"É inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo."

STF, Súmula Vinculante 21.

QUADRO 6.2 — VIAS RECURSAIS USUAIS EM CADA PODER

Decisão de	Recurso no Executivo	Recurso no Legislativo
Secretário / Diretor	Ao Prefeito	Ao Presidente da Câmara
Prefeito / Presidente	Pedido de reconsideração à própria autoridade	Reconsideração ou recurso à Mesa, conforme o Regimento
Exigência de depósito prévio	Inconstitucional (SV 21)	Inconstitucional (SV 21)

No recurso administrativo, a lei de referência admite que a decisão seja agravada, desde que o recorrente seja previamente cientificado para formular alegações. Na revisão, ao contrário, a vedação é absoluta: do processo revisional não pode resultar agravamento da sanção. Essa assimetria é frequentemente ignorada no Município — e produz decisões revisionais nulas.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Lei nº 9.784/1999, art. 64, parágrafo único: "Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão." Art. 65, parágrafo único: "Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção."

6.7 Revisão do processo disciplinar

A revisão é cabível a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada. Não é recurso: não se discute o que já foi discutido; discute-se o que não pôde ser discutido antes. O ônus de demonstrar o fato novo é de quem pede a revisão; o simples reexame da prova antiga, com outra valoração, não a autoriza.

FIGURA 6.2 — RITO DA REVISÃO



6.8 Efeitos da demissão, da anulação e das hipóteses de impossibilidade

A demissão rompe o vínculo e, conforme a norma local e a natureza da falta, pode impedir novo ingresso no serviço público municipal por prazo determinado. Anulada a demissão, o servidor é reintegrado ao cargo, com ressarcimento de todas as vantagens do período de afastamento. Esse ressarcimento é despesa sem contrapartida de serviço, e por isso tende a ser examinado pelo Tribunal de Contas sob a ótica da responsabilidade de quem praticou o ato nulo: quando o vício é grosseiro — portaria assinada por autoridade manifestamente incompetente, ausência de qualquer defesa —, abre-se espaço para a apuração da responsabilidade pessoal do gestor, inclusive por meio de tomada de contas especial.

Há situações em que a pena, embora devida, não pode ser aplicada: prescrição consumada, exoneração ou aposentadoria já efetivadas (ressalvada a cassação de aposentadoria, onde prevista), falecimento do servidor. A exoneração a pedido, requerida durante o PAD, não deve ser deferida antes da conclusão do processo quando a lei o vedar, exatamente para impedir a fuga da sanção — o parâmetro federal contém essa regra no art. 172 da Lei nº 8.112/1990. Mesmo impossibilitada a pena, a apuração do dano e a comunicação aos órgãos de controle permanecem obrigatórias.

> **NA PRÁTICA**
>
> Inclua no Estatuto do Município cláusula que condicione o deferimento de exoneração a pedido à inexistência de processo disciplinar em curso, ou à sua conclusão — solução simples, inspirada no art. 172 da Lei nº 8.112/1990.

6.9 Independência entre PAD, improbidade e crime; controle externo

A absolvição no PAD não impede a ação de improbidade; a absolvição por improbidade não impede a pena disciplinar; a condenação criminal não dispensa o processo administrativo. A exceção permanece sendo a absolvição criminal por negativa do fato ou da autoria. Com a Lei nº 14.230/2021, a improbidade administrativa passou a exigir dolo — vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado —, o que reduziu o espaço de coincidência entre o ilícito disciplinar culposo e o ato ímprobo. A conduta negligente pode não ser improbidade e, ainda assim, ser falta funcional. O tema é aprofundado no Módulo 8, com a tese do Tema 1.199 do STF.

O PAD municipal, por fim, não é assunto interno absoluto. O Tribunal de Contas fiscaliza a regularidade da despesa e a atuação do gestor; o Ministério Público atua sobre crime e improbidade; o controle interno de cada Poder acompanha prazos, aponta riscos e registra recomendações, funcionando como sistema de alerta antes do dano.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 74, §1º: "Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária." Pelo princípio da simetria (art. 75), a regra se aplica ao controle interno municipal em relação ao Tribunal de Contas competente.

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 6

- Só se aplica pena prevista em lei local; a pena deve ser proporcional e a dosimetria, explicitada critério a critério.
- Non bis in idem impede segunda punição no mesmo processo (Súmula 19/STF), mas não a cumulação de instâncias nem a punição pela falta residual.
- A prescrição corre e volta a correr: interromper não é congelar. Processo parado é pretensão punitiva perdida.
- Nulidade absoluta não se convalida; nulidade relativa exige prejuízo; atos com defeitos sanáveis podem ser convalidados (Lei nº 9.784/1999, art. 55).
- Recurso admite agravamento com prévia ciência; revisão exige fato novo e jamais agrava. Depósito prévio para recorrer é inconstitucional (SV 21).
- Reintegração por nulidade grosseira gera custo que pode ser imputado ao gestor; a impossibilidade da pena não dispensa a apuração do dano.

CASO PRÁTICO PARA REFLEXÃO

Servidor é punido com suspensão de trinta dias. Insatisfeita, a autoridade instaura "revisão de ofício" e converte a pena em demissão, sob o argumento de que a sanção anterior fora branda. Não houve fato novo: reexaminou-se a mesma prova, com valoração diferente.

Questão: o ato se sustenta? Qual seria o caminho juridicamente correto, se a autoridade superior entendia insuficiente a primeira sanção?

Comentário: não se sustenta por duas razões autônomas: a revisão exige fato novo e jamais pode agravar a sanção (Lei nº 9.784/1999, art. 65, parágrafo único). A via correta seria o recurso hierárquico, no prazo legal, com prévia ciência ao servidor da possibilidade de agravamento (art. 64, parágrafo único) — ou, se a decisão contivesse vício de legalidade, a anulação com contraditório, observada a Súmula 19 do STF.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que a dosimetria da pena disciplinar é vinculada aos critérios legais? Como a decisão deve demonstrá-la?

2. Descreva a mecânica da prescrição disciplinar segundo o art. 142 da Lei nº 8.112/1990 e a Súmula 635 do STJ.
3. Diferencie nulidade absoluta e nulidade relativa no PAD, com um exemplo de cada.
4. Explique a diferença de tratamento da *reformatio in pejus* no recurso e na revisão.
5. O servidor processado pode ser exonerado a pedido antes da conclusão do PAD? Qual cuidado normativo o Município deve adotar?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Lei nº 9.784/1999, arts. 53 a 65 (anulação, convalidação, recurso e revisão).
- BRASIL. Lei nº 8.112/1990, arts. 127 a 142 e 174 a 182 (parâmetro de referência).
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo* — capítulo sobre direito administrativo sancionador.

MÓDULO

07

Processo Político-Administrativo e CPI: os Instrumentos do Legislativo

SITUAÇÃO REAL DO DIA A DIA MUNICIPAL

O vereador denuncia da tribuna que a Secretaria de Obras pagou por serviço não executado e conclui: "vou abrir uma sindicância na Prefeitura". Ele não pode. Mas dispõe de instrumentos mais poderosos do que a sindicância — e é exatamente o desconhecimento deles que transforma uma denúncia legítima em discurso sem consequência.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

7.1 Quatro processos, quatro naturezas distintas

O PAD apura falta funcional de servidor, seja ele do Executivo ou do Legislativo. O processo político-administrativo apura infração de agente político — Prefeito ou Vereador — e pode levar à cassação do mandato. A comissão parlamentar de inquérito investiga fato determinado e não pune. A tomada de contas especial apura débito e identifica responsáveis pelo ressarcimento.

Confundi-los é o erro mais caro do Legislativo municipal: comissão processante que se comporta como CPI, colhendo prova sem contraditório; e CPI que tenta aplicar sanção ou "afastar" servidor. Cada instrumento tem legitimados, rito, quórum e resultado próprios, e nenhum deles se converte no outro por conveniência política.

QUADRO 7.1 — OS QUATRO INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

Instrumento	Quem é apurado	Quem conduz	Resultado possível
PAD	Servidor de qualquer dos Poderes	Comissão do Poder a que pertence o servidor	Sanção disciplinar
Processo político-administrativo	Prefeito e Vereador	Câmara (comissão processante sorteada e Plenário)	Cassação do mandato
CPI	Fato determinado	Comissão de vereadores	Relatório e encaminhamentos
Tomada de contas especial	Responsável por dano	Órgão de origem e Tribunal de Contas	Débito, multa e inabilitação

7.2 O processo político-administrativo: fundamento

As infrações político-administrativas de Prefeitos e Vereadores e o respectivo rito de julgamento pela Câmara estão no Decreto-Lei nº 201/1967, recepcionado pela Constituição de 1988. Não se trata de crime: são infrações de natureza política, julgadas pelo Legislativo, sancionadas com a cassação do mandato. Os crimes de responsabilidade propriamente ditos do Prefeito, previstos no art. 1º do mesmo diploma, são crimes comuns julgados pelo Poder Judiciário.

A competência para definir crimes de responsabilidade e estabelecer o respectivo processo é privativa da União. O STF consolidou o entendimento em súmula vinculante, o que impede a Lei Orgânica de criar hipóteses novas de cassação ou de alterar o rito do Decreto-Lei nº 201/1967 — inclusive quanto a prazos, sorteio da comissão e quórum.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União."

STF, Súmula Vinculante 46.

7.3 As infrações político-administrativas do Prefeito

O rol do art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967 é taxativo. Ele alcança condutas típicas de obstrução ao Legislativo e de descumprimento de deveres institucionais: impedir o funcionamento regular da Câmara (I); impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria regularmente instituída (II); desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular (III); retardar ou deixar de publicar leis e atos (IV); deixar de apresentar a proposta orçamentária (V); descumprir o orçamento aprovado (VI); praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática (VII); omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município (VIII); ausentar-se sem autorização (IX); e proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo (X).

Para este curso, merecem destaque os incisos II, III, VII e VIII. Os dois primeiros protegem diretamente a função fiscalizatória da Câmara — e são o fundamento da força jurídica do requerimento de informação, tratado no Módulo 10. Os dois últimos alcançam a omissão do Prefeito em apurar irregularidades e em defender o patrimônio municipal. A cláusula do decoro (X), por sua vez, não é curinga: exige descrição concreta da conduta e prova.

ATENÇÃO

A Lei Orgânica não pode ampliar o rol do art. 4º do DL 201/1967 nem criar rito diverso — a competência é privativa da União (SV 46). Cassações fundadas apenas em hipótese criada pela LOM tendem a ser anuladas judicialmente.

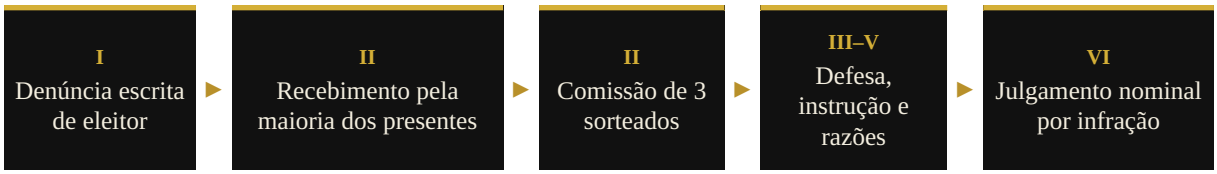
7.4 O rito do art. 5º: da denúncia ao julgamento

Qualquer eleitor pode oferecer denúncia escrita, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, fica impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a comissão processante, podendo praticar todos os atos de acusação; convoca-se o suplente para votar. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passa a Presidência ao substituto legal para os atos do processo.

De posse da denúncia, o Presidente determina a sua leitura na primeira sessão e consulta o Plenário sobre o recebimento. Recebida pelo voto da maioria dos presentes, constitui-se na mesma sessão a comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, que elegem o Presidente e o Relator. A comissão inicia os trabalhos em cinco dias, notificando o denunciado para apresentar defesa prévia escrita em dez dias, indicar provas e arrolar até dez testemunhas. Decorrido o prazo, a comissão emite parecer em cinco dias sobre o prosseguimento ou o arquivamento — este submetido ao Plenário.

Na instrução, o denunciado é intimado de todos os atos com antecedência mínima de vinte e quatro horas, podendo assistir às diligências, formular perguntas e reperguntas e requerer o que for de interesse da defesa. Concluída a instrução, abre-se vista para razões escritas em cinco dias; a comissão emite parecer final e solicita a convocação da sessão de julgamento, em que podem falar os Vereadores (até quinze minutos cada) e a defesa (até duas horas).

FIGURA 7.1 — RITO DO ART. 5º DO DECRETO-LEI Nº 201/1967



7.5 Quórum, prazo e vícios recorrentes

Concluída a defesa, procede-se a tantas votações nominais quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considera-se afastado definitivamente do cargo o denunciado declarado incurso em qualquer das infrações pelo voto de **dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara** — e não dos presentes. O resultado é registrado em ata que consigne a votação nominal sobre cada infração; havendo condenação, expede-se decreto legislativo de cassação; em qualquer caso, comunica-se a Justiça Eleitoral.

O processo deve estar concluído em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem julgamento, o processo é arquivado, sem prejuízo de nova denúncia, ainda que sobre os mesmos fatos. Os vícios mais comuns são o sorteio irregular da comissão, a participação do denunciante como membro ou votante, a supressão ou redução do prazo de defesa, a falta de intimação com vinte e quatro horas de antecedência e a votação em bloco, e não por infração.

> **FUNDAMENTO NORMATIVO**
>
> Decreto-Lei nº 201/1967, art. 5º, VII: "O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos."

Cassação de mandato de Vereador

O art. 7º do Decreto-Lei nº 201/1967 prevê a cassação do mandato de Vereador que se utilizar do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa (I), fixar residência fora do Município (II) ou proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública (III). O processo é, no que couber, o do art. 5º (§1º) — inclusive quanto ao quórum qualificado e à votação nominal. A perda do mandato por quebra de decoro deve observar também as regras do Regimento Interno e do Código de Ética da Casa, que detalham a conduta exigida do parlamentar, sem poder alterar o rito nacional.

7.6 A CPI municipal: requisitos e poderes

A CPI decorre do modelo do art. 58, §3º, da Constituição, aplicado ao Município por simetria e nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno. Três requisitos são inafastáveis: requerimento de um terço dos membros, fato determinado e prazo certo. A ausência de qualquer deles vicia a comissão desde a origem. Preenchidos os requisitos, a criação da CPI é direito da minoria parlamentar: não depende de deliberação favorável da maioria, e o Presidente não pode deixar de instalá-la por juízo de conveniência.

> **FUNDAMENTO NORMATIVO**
>
> CF/1988, art. 58, §3º: "As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores."

A CPI tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais: convocar e ouvir testemunhas sob compromisso, requisitar documentos e informações, determinar diligências e perícias. Não alcança, porém, os atos submetidos à cláusula de reserva de jurisdição — busca e apreensão domiciliar, interceptação telefônica e decretação de prisão, salvo em flagrante. E todo ato restritivo de direitos deve ser fundamentado, com indicação de causa provável: deliberação sem motivação é nula, ainda que aprovada por unanimidade. A orientação foi firmada pelo STF em precedente paradigmático.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PODERES DE INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, §3º) - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA, A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO - NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO - DELIBERAÇÃO DA CPI QUE, SEM FUNDAMENTAÇÃO, ORDENOU MEDIDAS DE RESTRIÇÃO A DIREITOS - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO."

STF, MS 23.452/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 16/09/1999, DJ 12/05/2000 (cabeçalho da ementa, transcrito do portal do STF).

O acórdão é também a referência clássica para os limites da CPI diante da reserva constitucional de jurisdição e para o controle judicial de seus atos, que "não ofende o princípio da separação de poderes".

7.7 A CPI municipal e a quebra de sigilo bancário

Há um ponto sensível, que exige precisão. O STF reconheceu, no julgamento da ACO 730, que as CPIs **estaduais** podem requerer diretamente a quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, §3º, da Constituição, ainda que a Lei Complementar nº 105/2001 seja omissa a respeito. A decisão foi tomada por apertada maioria e fundou-se no equilíbrio federativo e na função fiscalizadora dos Legislativos estaduais.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição. Mandado de segurança conhecido e parcialmente provido."

STF, ACO 730/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgada em 22/09/2004, DJ 11/11/2005 (trecho final da ementa). Conforme notícia oficial do STF, o resultado foi de seis votos a cinco.

Quanto às CPIs **municipais**, a questão não foi resolvida pelo STF em precedente vinculante ou de Plenário. A pesquisa realizada no portal do Supremo para esta edição não localizou julgado que lhes reconheça ou lhes negue, de modo definitivo, o poder de quebrar diretamente sigilo bancário ou fiscal. A doutrina se divide, e há decisões de tribunais estaduais em ambos os sentidos. O argumento restritivo mais citado é a ausência de Poder Judiciário no âmbito municipal, que afastaria a simetria plena com os modelos federal e estadual; o argumento favorável invoca a mesma lógica federativa da ACO 730.

Diante dessa incerteza, a orientação prudente para a Câmara é clara: **não deliberar por conta própria a quebra de sigilo**, cujo questionamento judicial pode contaminar a prova e as que dela derivarem. O caminho seguro é requerer a medida ao Poder Judiciário, ou representar ao Ministério Público para que o faça, com os indícios já colhidos pela comissão.

ROTEIRO SEGURO

A CPI municipal delibera, de forma fundamentada, pela representação ao Ministério Público e/ou pelo pedido judicial de quebra de sigilo, instruído com o relatório parcial dos indícios já colhidos por meios próprios (documentos requisitados, depoimentos, dados públicos).

7.8 Convocações, pedidos de informação e relatório da CPI

A Câmara pode convocar Secretários Municipais para prestar informações pessoalmente, na forma da Lei Orgânica, e encaminhar pedidos escritos de informação ao Prefeito. O não atendimento injustificado a pedido regularmente formulado é infração político-administrativa expressa (DL 201/1967, art. 4º, III). O pedido deve ser específico, aprovado na forma regimental e conter prazo — requerimento genérico enfraquece a exigibilidade.

O relatório final da CPI descreve os fatos, indica os elementos de prova, aponta responsáveis e propõe encaminhamentos. Ele não condena: instrui quem condena. As conclusões são encaminhadas ao Ministério Público e, quando houver dano ao erário, ao Tribunal de Contas. A CPI pode ainda propor projetos de lei e recomendações administrativas — dimensão frequentemente esquecida e de grande efeito prático, porque ataca a causa estrutural do problema investigado.

FIGURA 7.2 — ENCAMINHAMENTOS DO RELATÓRIO DA CPI



QUADRO 7.2 — VÍCIOS QUE ANULAM COMISSÕES PROCESSANTES E CPIS

Vício	Efeito jurídico
Fato indeterminado no requerimento da CPI	Nulidade da instalação
Ausência de prazo certo	Nulidade da comissão
Denunciante na comissão processante ou votando	Quebra de imparcialidade; nulidade
Supressão do prazo de defesa ou da intimação de 24 horas	Nulidade do processo de cassação
Quórum inferior a dois terços dos membros	Nulidade da cassação
Deliberação restritiva sem fundamentação	Nulidade do ato (MS 23.452/RJ)

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 7

- PAD, processo político-administrativo, CPI e tomada de contas especial não se substituem: cada um tem legitimado, rito, quórum e resultado próprios.
- O rito do DL 201/1967 é norma nacional (SV 46): sorteio da comissão, defesa em dez dias, intimação com 24 horas, votação nominal por infração, dois terços dos membros e 90 dias.
- O Vereador denunciante não vota nem integra a comissão; o rol de infrações do art. 4º é taxativo.
- A CPI exige um terço, fato determinado e prazo certo; investiga, mas não pune; deliberações restritivas exigem fundamentação (MS 23.452/RJ).
- CPI estadual pode requerer quebra de sigilo bancário (ACO 730); para a CPI municipal, sem definição do STF, o caminho seguro é o pedido judicial.

CASO PRÁTICO PARA REFLEXÃO

Aprovada CPI para investigar "irregularidades na administração municipal", sem delimitação de objeto e sem prazo de funcionamento, a comissão delibera pela quebra do sigilo bancário do Prefeito e determina a apreensão de documentos em sua residência. Antes da conclusão, o relatório é divulgado à imprensa e o Prefeito é apontado como culpado.

Questão: quantos vícios podem ser identificados? Quais são insanáveis, e o que restaria de aproveitável do trabalho da comissão?

Comentário: fato indeterminado e ausência de prazo certo (vícios de origem, insanáveis); quebra de sigilo por deliberação própria, em cenário sem respaldo do STF para CPIs municipais; busca domiciliar, submetida à reserva de jurisdição; divulgação antecipada de conclusão. Aproveitável: a prova documental obtida licitamente, mediante requisição regular, que pode instruir representação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Diferencie PAD, processo político-administrativo, CPI e tomada de contas especial quanto ao objeto e ao resultado.
2. Por que a Lei Orgânica não pode criar novas hipóteses de cassação do mandato do Prefeito?
3. Descreva o rito do art. 5º do DL 201/1967, com prazos e quórum.
4. Quais são os requisitos constitucionais para a criação de CPI? Pode a maioria impedir a sua instalação?
5. Qual é o estado atual da questão sobre a quebra de sigilo bancário por CPI municipal, e qual é a conduta recomendada?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 — arts. 4º a 8º.
- BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952 (Comissões Parlamentares de Inquérito).
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* — capítulos sobre a Câmara Municipal e a responsabilidade do Prefeito.
- STF. MS 23.452/RJ e ACO 730/RJ — inteiro teor no portal do Supremo Tribunal Federal.

MÓDULO

08

Ética, Probidade e a Arquitetura Disciplinar do Município

SITUAÇÃO REAL DO DIA A DIA MUNICIPAL

Dois casos chegam na mesma semana: um servidor da Secretaria de Saúde acusado de usar o cargo para beneficiar empresa de familiar, e um assessor da Câmara acusado de assédio moral. Nenhum dos dois órgãos tem código de conduta, comissão de ética ou canal de denúncia. O problema, nos dois casos, não é o caso — é a ausência de arquitetura.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

8.1 Ética e moralidade administrativa

Ética administrativa não é sinônimo de moralidade privada. Trata-se do padrão de conduta exigível de quem exerce função pública, deduzido dos princípios constitucionais e das normas que disciplinam o serviço público. Hely Lopes Meirelles distingue a moralidade administrativa da moral comum: ela é a moral jurídica, extraída da disciplina interna da Administração e da finalidade que a norma persegue.[9]

O art. 37 da Constituição converte a moralidade em requisito de validade do ato: ato imoral é ato inválido, ainda que formalmente legal. É nesse ponto que a ética deixa de ser discurso e passa a produzir consequência jurídica — no Executivo e no Legislativo. A nomeação de parente, o uso de veículo oficial para fins particulares, o direcionamento de contratação para empresa de pessoa próxima são condutas que podem atender à forma da lei e, ainda assim, violar a moralidade.

8.2 Os dois códigos de conduta do Município

O Município precisa de dois instrumentos distintos e frequentemente confundidos: o **código de ética do servidor**, aplicável a todo o quadro dos dois Poderes, e o **código de ética e decoro parlamentar**, aplicável aos detentores de mandato na Câmara. Eles têm fundamento, alcance e sanção diferentes. A ausência de qualquer deles deixa o órgão sem instrumento intermediário entre a advertência informal e a medida extrema — só lhe restam o PAD ou a cassação, de um lado, e a inércia, de outro.

QUADRO 8.1 — CÓDIGO DE ÉTICA DO SERVIDOR × CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTAR

Aspecto	Código de ética do servidor	Código de ética parlamentar
Destinatário	Servidores dos dois Poderes	Vereadores
Fundamento	Estatuto e lei ou decreto municipal	Regimento Interno e Lei Orgânica (CF, art. 29, IX)
Órgão	Comissão de Ética	Comissão de Ética e Decoro Parlamentar
Sanção típica	Censura ética; encaminhamento ao PAD	Advertência, censura, suspensão de prerrogativas, encaminhamento à cassação

A Comissão de Ética atua em duas frentes: a conduta dos servidores, quando previsto em código próprio, e a conduta parlamentar, no âmbito do decoro. Sua função primordial é preventiva — orientação, resposta a consultas, fixação de padrões — e só subsidiariamente

9. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros — tópico sobre o princípio da moralidade. Síntese do autor da apostila.

sancionatória. Para o Vereador, o processo por quebra de decoro exige rito regimental próprio, com contraditório, e não se confunde com o processo do Decreto-Lei nº 201/1967: as sanções regimentais intermediárias são processadas pelo Regimento; a cassação, pelo rito nacional.

> **FUNDAMENTO NORMATIVO**
>
> CF/1988, art. 29: a Lei Orgânica do Município atenderá, entre outros preceitos, ao do inciso IX — "proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa".

8.3 Improbidade administrativa após a Lei nº 14.230/2021

A reforma da Lei nº 8.429/1992 alterou profundamente o regime da improbidade. Passou-se a exigir dolo para todas as modalidades — considerando-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado, não bastando a voluntariedade do agente —, tornou-se taxativo o rol dos atos que violam princípios (art. 11) e a legitimidade ativa concentrou-se no Ministério Público. As três categorias permanecem: enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) e violação de princípios (art. 11), esta agora restrita às hipóteses expressamente previstas.

A consequência prática para o Município é relevante: a conduta meramente culposa deixou de configurar improbidade, mas continua sendo infração disciplinar e pode gerar débito no Tribunal de Contas. O espaço do processo disciplinar e da tomada de contas especial, portanto, aumentou. O gestor que imagina que "o Ministério Público resolve" está, cada vez mais, enganado: para a negligência, a resposta é administrativa.

> **FUNDAMENTO NORMATIVO**
>
> Lei nº 8.429/1992, na redação da Lei nº 14.230/2021, art. 1º, §1º: consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da lei; §2º: considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado, não bastando a voluntariedade do agente.

A aplicação da nova lei aos fatos anteriores foi definida pelo STF no Tema 1.199 da repercussão geral, cujas teses são transcritas a seguir.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF · TEMA 1.199

"1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei."

STF, ARE 843.989/PR (Tema 1.199 da repercussão geral), Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/08/2022, DJe 12/12/2022.

8.4 Nepotismo na estrutura do Município

A vedação ao nepotismo decorre diretamente dos princípios do art. 37 e independe de lei específica. Ela alcança as nomeações para cargo em comissão, função de confiança e função gratificada nos dois Poderes. O *nepotismo cruzado* — a troca recíproca de nomeações entre autoridades, inclusive entre Prefeitura e Câmara — é expressamente vedado pela súmula vinculante, e é a modalidade mais frequente no Município.

A jurisprudência do STF tem afastado, em regra, a incidência da súmula sobre a nomeação para cargos de natureza política, como o de Secretário Municipal, ressalvadas situações de fraude ou de manifesta falta de qualificação. Essa ressalva, contudo, não se estende aos cargos administrativos: assessor, diretor, chefe de divisão e assemelhados estão integralmente alcançados. O cargo efetivo obtido por concurso, por sua vez, não é atingido — o que se veda é a designação do parente para função de confiança ou gratificada sob a autoridade com quem tem o vínculo.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA · STF

"A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal."

STF, Súmula Vinculante 13.

8.5 Assédio moral e o dever de apurar

A denúncia de assédio moral impõe apuração formal. Tratá-la como "conflito de personalidade" é a resposta institucional que mais gera responsabilização posterior — inclusive patrimonial do Município, por omissão. O procedimento exige cuidado adicional com a proteção do denunciante contra retaliação e com o sigilo dos dados pessoais envolvidos, frequentemente sensíveis (saúde, vida familiar).

O órgão deve prever canal de recebimento, medidas de proteção e, quando necessário, afastamento cautelar do denunciado do contato funcional com a vítima — que pode ser feito por mudança de lotação temporária com finalidade protetiva, devidamente motivada, sem caráter punitivo.

> **ELEMENTOS MÍNIMOS DO PROTOCOLO DE ASSÉDIO**
>
> Canal identificado e acessível; prazo de resposta; vedação expressa de retaliação; preservação do sigilo da identidade e dos dados do denunciante; acompanhamento pela Comissão de Ética ou pelo controle interno; previsão de medidas protetivas cautelares.

8.6 Pessoal, concursos e acúmulo de cargos

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; e os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, II e V). Órgãos que operam majoritariamente com comissionados enfrentam dupla fragilidade: apontamento no Tribunal de Contas e ausência de servidores estáveis para compor comissões disciplinares. A estruturação do quadro efetivo é, portanto, também uma condição de possibilidade do sistema disciplinar do Município.

A acumulação remunerada de cargos públicos é vedada, salvo as hipóteses constitucionais — dois cargos de professor; um de professor com outro técnico ou científico; dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde com profissões regulamentadas —, e mesmo nelas se exige compatibilidade de horários e observância do teto (CF, art. 37, XVI). O acúmulo irregular é uma das irregularidades mais frequentes e mais facilmente comprováveis no Município: bastam as escalas e os registros de ponto dos dois vínculos. Constatado o acúmulo, a prática estatutária usual — inspirada no art. 133 da Lei nº 8.112/1990 — é notificar o servidor para opção; persistindo a situação, instaura-se processo, que pode culminar em demissão se comprovada a má-fé.

8.7 A arquitetura disciplinar mínima e a prevenção

Uma Administração preparada não improvisa quando o caso chega. Ela possui, previamente, cinco peças articuladas — e o desenho é o mesmo nos dois Poderes: lei local com rito e prazos; norma interna definindo competências; código de ética e de conduta; fluxo documentado de recebimento de denúncias; e controle interno atuante. Nenhuma dessas peças exige orçamento relevante. Todas exigem decisão política e técnica legislativa.

FIGURA 8.1 — ARQUITETURA DISCIPLINAR MÍNIMA DO MUNICÍPIO



A experiência dos órgãos de controle mostra que grande parte das faltas funcionais decorre de falhas de processo, e não de desonestidade individual. Segregação de funções, trilha de auditoria nos sistemas, rotinas escritas e capacitação periódica reduzem simultaneamente o ilícito e a suspeita injusta. Prevenir é, também, proteger o servidor honesto: onde o processo é claro, a acusação infundada não prospera.

> **CINCO MEDIDAS PREVENTIVAS DE BAIXO CUSTO**
>
> (1) rotinas escritas para compras e pessoal; (2) segregação entre quem requisita, quem autoriza e quem paga; (3) registro eletrônico de acessos aos sistemas; (4) política de uso de recursos tecnológicos; (5) capacitação anual obrigatória para comissões e dirigentes.

8.8 Transparência, ouvidoria e o papel de cada ator

A Lei de Acesso à Informação obriga todos os órgãos municipais, dos dois Poderes, à divulgação ativa de informações de interesse coletivo, independentemente de requerimento (art. 8º), e ao atendimento dos pedidos de acesso em prazo determinado — vinte dias, prorrogáveis por mais dez mediante justificativa —, com motivação em caso de negativa (art. 11). A ouvidoria é o canal que transforma reclamação difusa em documento: sem protocolo e sem prazo, a denúncia se perde antes de virar apuração. Transparência não é adorno institucional: é a principal fonte de prova documental para qualquer apuração posterior.

QUADRO 8.2 — A PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE E O PAPEL DE CADA ATOR

Ator	Responsabilidade primária
Executivo	Apurar, corrigir e manter controle interno
Legislativo	Fiscalizar, legislar sobre a estrutura, julgar as contas e apurar no próprio quadro
Controle interno	Alertar, registrar e comunicar ao Tribunal de Contas
Tribunal de Contas	Fiscalizar a gestão, julgar contas de gestores e emitir parecer prévio
Ministério Público	Atuar sobre crime e improbidade

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 8

- Moralidade é requisito de validade do ato, não recomendação. O Município precisa de dois códigos: o do servidor e o parlamentar.
- Após a Lei nº 14.230/2021, a improbidade exige dolo; o Tema 1.199 do STF definiu a irretroatividade quanto à coisa julgada e ao regime prescricional. A culpa migrou para o PAD e para a tomada de contas especial.
- Nepotismo, inclusive cruzado entre Prefeitura e Câmara, é vedado independentemente de lei local (SV 13); cargos políticos são, em regra, ressalvados, mas os administrativos não.
- Assédio moral exige apuração formal, proteção do denunciante e sigilo.
- A Administração preparada tem lei disciplinar, competências definidas, código de ética, canal de denúncias e controle interno atuante — nos dois Poderes.

CASO PRÁTICO PARA REFLEXÃO

Apura-se que servidora efetiva da Secretaria de Educação, irmã do Secretário, foi designada para função gratificada no mesmo setor. No mesmo período, a Câmara nomeia o filho do Secretário para cargo em comissão. Não há lei municipal sobre nepotismo, e a defesa sustenta que, sem lei, não há vedação.

Questão: a tese se sustenta? Qual a diferença de tratamento entre o cargo efetivo, a função gratificada e o cargo em comissão nesse cenário?

Comentário: a vedação decorre diretamente do art. 37 e independe de lei local (SV 13). O cargo efetivo obtido por concurso não é atingido; a função gratificada sob a chefia do irmão é. A nomeação na Câmara do filho de autoridade do Executivo deve ser examinada como possível ajuste mediante designações recíprocas, sobretudo se houver contrapartida no Executivo para pessoa ligada a membro da Mesa.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que se afirma que a moralidade é requisito de validade do ato administrativo?

2. Diferencie o código de ética do servidor e o código de ética parlamentar quanto a destinatários, fundamento e sanções.
3. Quais foram os efeitos da Lei nº 14.230/2021 sobre a relação entre improbidade e falta disciplinar? O que decidiu o STF no Tema 1.199?
4. Explique o nepotismo cruzado e o alcance da Súmula Vinculante 13 em relação aos cargos políticos.
5. Quais são as cinco peças da arquitetura disciplinar mínima do Município?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Lei nº 8.429/1992, com a redação da Lei nº 14.230/2021.
- BRASIL. Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), arts. 8º a 11.
- STF. ARE 843.989/PR (Tema 1.199) — inteiro teor no portal do Supremo Tribunal Federal.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo* — capítulo sobre improbidade administrativa.

MÓDULO

09

A Estrutura de Apuração na Prefeitura e o Mito da Estabilidade

SITUAÇÃO REAL DO DIA A DIA MUNICIPAL

O vereador é procurado por comerciantes do bairro: um fiscal de posturas estaria condicionando a liberação de alvará a um "acerto". Ele leva o caso ao Prefeito, que responde o que se ouve em quase toda Prefeitura do país: "não posso fazer nada, ele é efetivo, é estável". Essa frase é falsa. E o vereador precisa saber exatamente por que ela é falsa.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

9.1 "Servidor efetivo não pode ser demitido": o maior mito da gestão pública

A estabilidade não é impunidade. Ela é uma garantia do serviço público, antes de ser uma garantia do servidor: existe para que o servidor possa recusar ordens ilegais, contrariar interesses de quem está no poder e manter a continuidade da Administração entre um governo e outro, sem medo de ser dispensado por motivação política. Por isso, ela protege contra a demissão arbitrária, política ou imotivada — não contra a demissão apurada em processo regular.

O que a Constituição garante é que a perda do cargo dependa de procedimento com contraditório. Cumprido o procedimento, a demissão é plenamente possível e juridicamente segura. O quadro a seguir confronta as crenças mais difundidas com o texto constitucional.

QUADRO 9.1 — O QUE SE DIZ × O QUE A CONSTITUIÇÃO DIZ

O que se diz	O que a Constituição diz
"Efetivo não pode ser demitido"	Pode, mediante processo administrativo com ampla defesa (art. 41, §1º, II)
"Só sai por decisão judicial"	A sentença é uma das vias (art. 41, §1º, I); o PAD é outra, autônoma
"Aposentado não pode mais ser punido"	Cabe cassação de aposentadoria por falta praticada na atividade, se prevista no Estatuto
"Estável não perde o cargo por desempenho"	Perde, por avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar (art. 41, §1º, III)

9.2 As vias de perda do cargo do servidor estável

O art. 41, §1º, da Constituição enumera três vias, e nenhuma delas depende da vontade política do gestor: sentença judicial transitada em julgado; processo administrativo com ampla defesa; e procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. A elas soma-se a exoneração por excesso de despesa com pessoal, prevista no art. 169, §4º, como última medida após a redução de cargos em comissão e de não estáveis; e, quanto ao inativo, a cassação de aposentadoria, quando prevista na lei local.

O denominador comum é o processo. Onde há processo regular, a estabilidade não é obstáculo — na Prefeitura ou na Câmara. A Súmula 20 do STF, de 1963, já afirmava a necessidade de processo administrativo com ampla defesa para a demissão de funcionário admitido por concurso; a Constituição de 1988 apenas reforçou essa exigência e acrescentou a via da avaliação de desempenho.

9.3 Por que a Administração, na prática, não demite

Quando se examinam os casos concretos, a razão de não demitir quase nunca é jurídica. É operacional: não há comissão constituída, não há servidores estáveis disponíveis e desimpedidos, não há rotina, não há quem saiba redigir a portaria. Some-se o receio do gestor de errar e ser condenado a reintegrar com pagamento retroativo — receio legítimo, mas que se resolve com técnica, e não com inércia. E há, por vezes, a razão política não declarada: o servidor investigado tem relações com o grupo no poder.

O papel do vereador, aqui, é preciso: não é exigir a demissão de ninguém — o que nem lhe compete —, e sim exigir que exista estrutura para apurar. A cobrança tecnicamente correta muda o debate do terreno da pessoa para o terreno da instituição.

> **A PERGUNTA CERTA A FAZER AO EXECUTIVO**
>
> "O Município possui comissão permanente de processo disciplinar constituída, com servidores estáveis designados? Indique o ato de designação e o número de processos instaurados e concluídos nos últimos doze meses." A resposta revela, em poucas linhas, se há ou não capacidade institucional de apurar.

9.4 Quem apura no Executivo municipal

A competência disciplinar no Executivo é, em regra, do Prefeito, com delegação usual aos Secretários quanto às penalidades mais leves, sempre nos limites da lei local. Municípios mais estruturados possuem Corregedoria ou Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar, vinculada à Controladoria-Geral ou à Procuradoria. A Câmara não integra essa estrutura e não pode substituí-la. Mas pode — e deve — verificar se ela existe, se funciona e se produz resultado.

QUADRO 9.2 — ÓRGÃOS E PAPÉIS NA APURAÇÃO NO EXECUTIVO

Órgão	Papel na apuração
Prefeito	Autoridade instauradora e julgadora
Secretário	Instauração e julgamento por delegação, quando previsto
Corregedoria / Comissão permanente	Conduz a instrução dos processos
Controladoria / Controle interno	Detecta, alerta e comunica ao Tribunal de Contas
Procuradoria	Parecer de legalidade antes do julgamento

9.5 Comissão permanente ou comissão especial?

A comissão especial é designada caso a caso. Funciona em Municípios pequenos, mas gera descontinuidade: cada processo recomeça do zero, com membros sem experiência acumulada, e a escolha dos membros depois de conhecido o investigado alimenta a suspeita de direcionamento. A comissão permanente, constituída por ato normativo e com mandato definido, produz padronização, memória institucional e independência — porque não é escolhida depois de o caso surgir.

Essa é uma das poucas questões estruturais em que o Legislativo pode induzir a mudança por via normativa, observada a reserva de iniciativa do Executivo para a criação de cargos e a organização de seus órgãos. A solução usual é a lei que institui a comissão permanente sem criar cargos novos, compondo-a com servidores estáveis já existentes, designados para mandato, com gratificação eventualmente prevista em lei de iniciativa do Prefeito.

ATENÇÃO

Comissão designada só depois de o caso aparecer, e composta por indicação direta da autoridade envolvida, é o desenho que mais fragiliza a apuração — e o mais comum na prática municipal.

PROPOSTA NORMATIVA DE BAIXO CUSTO

Lei (de iniciativa do Executivo, ou sugerida por indicação da Câmara) que institui a Comissão Permanente de Processo Disciplinar, com mandato de dois anos, composta por servidores estáveis, com vedação de participação de subordinado direto do investigado e previsão de membros suplentes.

9.6 Linha do tempo e prazos de referência

O percurso é o mesmo em qualquer órgão municipal: o que muda é a escala e a estrutura que o suporta. Conhecer essa linha permite ao vereador acompanhar o andamento com perguntas objetivas, em vez de cobranças genéricas. Os prazos são os da lei local; na ausência dela — situação frequente em Municípios pequenos —, o padrão federal é o parâmetro de razoabilidade usado pelo Judiciário.

FIGURA 9.1 — LINHA DO TEMPO DO PROCESSO DISCIPLINAR



QUADRO 9.3 — PRAZOS DE REFERÊNCIA (LEI Nº 8.112/1990)

Ato	Prazo de referência	Observação
Sindicância	30 dias, prorrogáveis por 30 (art. 145)	Prorrogação por ato publicado
PAD	60 dias, prorrogáveis por 60 (art. 152)	Contados da publicação do ato que constitui a comissão
Defesa escrita após indiciação	10 dias; 20 se houver dois ou mais indiciados (art. 161)	Com vista dos autos
Afastamento preventivo	Até 60 dias, prorrogáveis por igual prazo (art. 147)	Sempre com remuneração
Julgamento	20 dias do recebimento do processo (art. 167)	Prazo impróprio; a omissão responsabiliza

9.7 Categorias sensíveis: fiscais, guardas e agentes de trânsito

Servidores que exercem poder de polícia concentram o maior risco disciplinar do Município: eles autorizam, multam, embargam e liberam. É onde a vantagem indevida encontra oportunidade. A apuração nessas carreiras exige cuidados adicionais, e a prevenção também: rodízio de áreas de atuação, registro eletrônico de atendimentos, dupla assinatura em autos de infração relevantes e trilha de auditoria nos sistemas de licenciamento.

Denúncia contra fiscal quase nunca se prova por depoimento — as testemunhas, em regra, são os próprios administrados, que temem retaliação ou participaram do "acerto". Prova-se por **padrão**: o mesmo fiscal, o mesmo estabelecimento, o mesmo desfecho, repetidamente; autos lavrados e depois cancelados sem fundamento; alvarás liberados em prazo incompatível com a fila.

PEDIDO DE INFORMAÇÃO EFICAZ NESSA ÁREA

Relação dos autos de infração lavrados por fiscal, por período e por bairro, com o resultado final de cada um (mantido, cancelado, convertido em advertência); relação dos alvarás liberados, com data de protocolo e data de deferimento. O padrão aparece na planilha, não no depoimento.

ATENÇÃO

O afastamento preventivo de quem exerce poder de polícia costuma ser não apenas cabível, mas necessário: a permanência em campo permite pressionar testemunhas que são, em regra, os próprios administrados fiscalizados.

9.8 Temporários, comissionados e terceirizados; o dano ao erário

A resposta disciplinar muda conforme o vínculo, e o vereador precisa dessa distinção para formular a cobrança correta. O contratado temporário responde nos termos da lei de contratação; o comissionado é exonerável, mas o dano apurado permanece; o terceirizado responde perante a empresa, cabendo ao Município exigir a substituição e aplicar a sanção contratual cabível.

QUADRO 9.4 — RESPOSTA POR TIPO DE VÍNCULO

Vínculo	Instrumento	Resultado possível
Efetivo	Sindicância e PAD	Advertência a demissão
Temporário (art. 37, IX)	Apuração e rescisão contratual	Rescisão e ressarcimento
Comissionado	Apuração; exoneração ou destituição	Perda do cargo e cobrança do dano
Terceirizado	Notificação à contratada	Substituição e sanção contratual

A pena disciplinar não recompõe o cofre público. Havendo prejuízo quantificável, o instrumento próprio é a tomada de contas especial, com apuração do valor, identificação dos responsáveis e cobrança. Em Minas Gerais, a omissão em instaurá-la gera responsabilidade solidária da autoridade (LC estadual nº 102/2008, art. 47). Essa é a cobrança mais eficaz que o Legislativo pode fazer: não "puna o servidor", e sim "instaure a tomada de contas especial e informe o valor apurado".

9.9 Quando o silêncio do gestor vira infração — e o que a Câmara pode exigir

Não apurar não é escolha administrativa neutra. Diante de indício concreto e formalmente comunicado, a inércia do Prefeito pode configurar infração político-administrativa — por omissão na prática de ato de sua competência ou negligência na defesa dos interesses do Município (DL 201/1967, art. 4º, VII e VIII) — e, se dolosa e tipificada, até improbidade. O elemento decisivo é a **prova da ciência**: é a comunicação formal e protocolada que transforma omissão tolerável em omissão qualificada. Daí a regra de ouro do mandato: o que não está protocolado não existe para fins de responsabilização.

> **ATENÇÃO**
>
> Denúncia feita apenas da tribuna ou nas redes sociais não gera dever jurídico de resposta. Só o requerimento aprovado e encaminhado na forma regimental produz o efeito do art. 4º, III, do DL 201/1967.

Boa parte dos atritos entre os Poderes nasce de expectativas juridicamente equivocadas — dos dois lados. O quadro abaixo separa o que é exigível do que não é, e é a ferramenta mais prática deste módulo.

QUADRO 9.5 — MITO × REALIDADE: O QUE A CÂMARA PODE EXIGIR

Crença comum	Realidade jurídica
"A Câmara pode instaurar PAD contra servidor da Prefeitura"	Não pode; a competência é do Executivo
"A Câmara pode exigir a demissão de um servidor"	Não pode; pode exigir que se apure e que se informe o resultado
"O Prefeito pode negar informação por sigilo genérico"	Não pode; a negativa exige fundamento legal específico e motivação
"Vereador entra na Prefeitura e pede documentos sozinho"	O acesso se dá por requerimento aprovado, por comissão ou pela LAI
"Não se fiscaliza processo em andamento"	Pode-se acompanhar a existência, o andamento e os prazos, sem interferir no mérito

RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 9

- Estabilidade não é impunidade: o servidor estável perde o cargo por sentença, por PAD com ampla defesa ou por avaliação de desempenho (CF, art. 41, §1º).
- A Administração, em regra, não deixa de demitir por impedimento jurídico, e sim por falta de estrutura de apuração — ponto em que o Legislativo pode induzir mudança.
- A comissão permanente, com mandato e servidores estáveis, é superior à comissão especial designada após o caso.
- Fiscais e agentes com poder de polícia exigem prevenção específica e prova por padrão documental.
- A cobrança tecnicamente correta do vereador não é "demita", é "instaure, apure o dano e informe o resultado" — sempre por escrito e com protocolo.

CASO PRÁTICO PARA REFLEXÃO

O vereador protocola requerimento, aprovado em Plenário, pedindo a relação de alvarás liberados por determinado fiscal e o resultado dos autos de infração por ele lavrados. O Executivo responde em quinze dias: "informação sigilosa, por envolver dados de terceiros". Não há indicação de norma que ampare o sigilo, e os dados solicitados são atos administrativos públicos, sem conteúdo pessoal sensível.

Questão: a negativa é válida? Quais são os passos seguintes do vereador, em ordem de escalonamento?

Comentário: a negativa imotivada e sem fundamento legal específico não se sustenta; dados pessoais eventualmente presentes podem ser tarjados, sem recusa integral. Os passos: reiterar o pedido apontando a ausência de fundamento; representar ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas; e, persistindo a recusa documentada, avaliar a denúncia com base no art. 4º, III, do DL 201/1967.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que a estabilidade não se confunde com impunidade? Enumere as vias de perda do cargo do servidor estável.
2. Quais são as razões práticas mais comuns para a Administração não concluir processos disciplinares?
3. Compare a comissão permanente e a comissão especial de processo disciplinar.
4. Por que a apuração de irregularidades de fiscais costuma depender de prova por padrão documental?
5. O que a Câmara pode e o que não pode exigir do Executivo em matéria disciplinar?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Constituição Federal, arts. 41 e 169, §§ 3º a 7º.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro* — capítulo sobre servidores municipais.

MÓDULO

10

O Vereador Diante da Denúncia: Roteiro Prático e Controle Externo

SITUAÇÃO REAL DO DIA A DIA MUNICIPAL

A denúncia chega pelo celular, às onze da noite, com foto e áudio. O vereador tem três caminhos: publicar nas redes, levar à tribuna ou formalizar. O primeiro pode gerar ação por dano moral; o segundo produz repercussão sem consequência; apenas o terceiro cria dever jurídico de resposta. Este módulo é o roteiro do terceiro caminho.

INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

10.1 A Câmara como órgão de controle externo

A fiscalização do Município é atribuição constitucional do Poder Legislativo municipal, exercida mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas. Não é prerrogativa da oposição: é dever de mandato, que alcança igualmente o vereador da base do governo. O controle externo abrange a legalidade, a legitimidade e a economicidade da gestão e se completa com o julgamento das contas anuais do Prefeito.

O peso institucional desse momento é revelado pelo quórum: o parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas do Prefeito só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara. Fiscalizar ao longo do ano, com documentos e protocolos, é o que permite à Câmara julgar as contas com conhecimento de causa — e não apenas homologar ou rejeitar por alinhamento político.

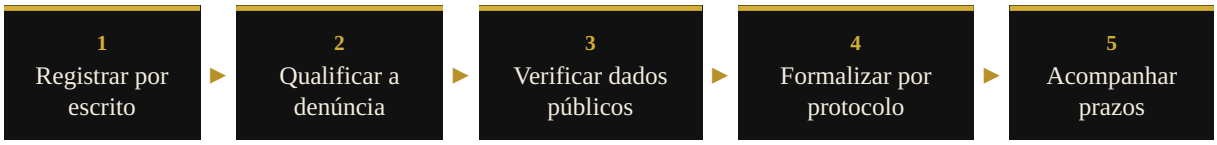
FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 31, *caput*: "A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei." §2º: "O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal."

10.2 As primeiras 48 horas depois da denúncia

A qualidade do que virá depois é decidida nas primeiras horas. O objetivo não é concluir se a denúncia é verdadeira — é preservá-la e convertê-la em documento. Registrar, qualificar, verificar o que é público e só então formalizar: essa ordem protege a apuração e protege o mandato.

FIGURA 10.1 — AS PRIMEIRAS 48 HORAS



Registrar significa salvar o material recebido (com data, hora e origem) em local seguro do gabinete, e reduzir a termo o relato verbal. Verificar dados públicos significa consultar o portal da transparência, o diário oficial, o sistema de contratos e as prestações de contas disponíveis — muitas vezes, a denúncia se confirma ou se desfaz ali mesmo, sem nenhum ofício.

Os cinco elementos mínimos de uma denúncia útil

Denúncia sem fato determinado não produz apuração: produz devassa, e devassa é anulada. O trabalho inicial é transformar relato em fato verificável. Cinco elementos bastam: o que aconteceu, quando, onde, quem praticou e qual a prova ou o indício disponível. Faltando algum deles, a providência não é arquivar — é buscar o elemento faltante nas fontes públicas antes de formalizar.

FICHA DE QUALIFICAÇÃO DA DENÚNCIA

(1) conduta descrita em uma frase; (2) período; (3) local ou setor; (4) agente identificado ou identificável; (5) documento, imagem, testemunha ou dado público que sustente o indício.

10.3 Proteção do denunciante e proteção do mandato

O denunciante costuma ser servidor ou administrado em posição vulnerável. Revelar a sua identidade sem necessidade é comprometer a fonte e, muitas vezes, encerrar a apuração. O vereador é inviolável por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município. Essa inviolabilidade, porém, está vinculada ao exercício do mandato: declarações desconectadas da função parlamentar, ou feitas fora da circunscrição, podem não estar abrangidas, e imputações levianas de crime a pessoa determinada expõem o parlamentar a ações de reparação.

A regra prática é simples: descreva o fato e o documento; evite adjetivar a pessoa. "Consta do contrato nº X pagamento por serviço cuja execução não localizei no relatório de medição" é fiscalização. "Fulano é ladrão" é risco jurídico — e, de quebra, alerta o investigado.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 29, VIII: "inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município".

ATENÇÃO

Compartilhar áudio, imagem ou dado pessoal do denunciante em grupos e redes sociais é o erro que mais destrói apurações municipais — e um dos que mais expõem o parlamentar a ações de dano moral, inclusive à luz da Lei Geral de Proteção de Dados.

10.4 Instrumento 1 — Requerimento de informação

É o instrumento de partida e o mais subestimado. Aprovado e encaminhado na forma regimental, ele gera dever de resposta e, se desatendido sem motivo justo, configura infração político-administrativa do Prefeito (DL 201/1967, art. 4º, III). Requerimento genérico produz resposta genérica; requerimento que nomeia documentos produz documentos. Paralelamente, o vereador, como qualquer cidadão, pode valer-se da Lei de Acesso à Informação — via útil quando o requerimento enfrenta resistência regimental.

MODELO — REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO

REQUERIMENTO Nº ___/____

O Vereador que este subscreve, na forma regimental, requer à Mesa, ouvido o Plenário, que seja oficiado ao Chefe do Poder Executivo para que, no prazo de ___ (___) dias, encaminhe a esta Casa:

(i) cópia integral do processo administrativo nº ___;

(ii) relação dos autos de infração lavrados pelo servidor ocupante do cargo de ___, matrícula ___, no período de ___ a ___, com o resultado final de cada um;

(iii) informação sobre a existência de comissão de processo administrativo disciplinar constituída no Município, com indicação do ato de designação e dos procedimentos em curso.

Fundamento: art. 31 da Constituição Federal; art. ___ da Lei Orgânica do Município; art. 4º, III, do Decreto-Lei nº 201/1967.

Justificativa: (exposição objetiva do fato e da pertinência de cada documento com a função fiscalizatória).

Sala das Sessões, ___ de ___ de ____. Vereador ___.

10.5 O Executivo não respondeu: como escalonar

A ausência de resposta não é o fim da linha — é o início de um percurso previsto em norma, e é aí que o requerimento revela o seu valor. O escalonamento é gradual e documentado: reiteração com prazo; comunicação da omissão ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas; e, em último grau, denúncia por infração político-administrativa. Cada degrau exige apenas uma coisa: o protocolo do degrau anterior.

FIGURA 10.2 — ESCALONAMENTO DIANTE DA OMISSÃO



10.6 Instrumento 2 — Representação ao Ministério Público

A representação ao Ministério Público desloca a apuração para órgão com poder investigatório próprio — requisição de documentos, oitivas, perícias, pedidos judiciais de quebra de sigilo — e independe de maioria na Câmara: qualquer vereador pode representar. Ela é adequada quando há indício de crime, de improbidade dolosa ou de omissão relevante do gestor. O que a torna eficaz não é a indignação da narrativa, e sim a organização dos documentos anexados.

MODELO — REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) PROMOTOR(A) DE JUSTIÇA DA COMARCA DE ___ — MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

___, Vereador(a) à Câmara Municipal de ___, no exercício da função fiscalizatória prevista no art. 31 da Constituição Federal, vem, respeitosamente, oferecer REPRESENTAÇÃO em face de ___, pelos fatos e fundamentos a seguir:

1. DOS FATOS — narrativa objetiva, em ordem cronológica, com datas e referência a cada documento.

2. DOS DOCUMENTOS — relação numerada dos anexos (doc. 1, doc. 2...).

3. DO DIREITO — dispositivos possivelmente violados, sem antecipar juízo de culpa.

4. DOS PEDIDOS — instauração de procedimento investigatório para apuração dos fatos e adoção das providências cabíveis; preservação da identidade das testemunhas indicadas em anexo reservado, se for o caso.

Termos em que pede deferimento. Local, data, assinatura.

10.7 Instrumento 3 — Representação ao Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é o destino natural quando há dano ao erário, irregularidade em contrato ou licitação, em despesa de pessoal, ou omissão em instaurar tomada de contas especial. A representação do vereador é recebida como notícia de irregularidade e pode gerar fiscalização, medida cautelar e determinação ao gestor. Diferentemente do Ministério Público, o Tribunal de Contas atua sobre a regularidade da gestão — e produz efeito direto sobre o julgamento das contas e sobre a responsabilização financeira dos gestores.

MODELO — REPRESENTAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) CONSELHEIRO(A) PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

___, Vereador(a) à Câmara Municipal de ___, com fundamento no art. 31 da Constituição Federal e nas normas de regência desta Corte, vem oferecer REPRESENTAÇÃO em face de ___, pelos fatos e documentos a seguir expostos (narrativa, documentos e indicação do contrato, empenho ou ato questionado), requerendo a apuração da regularidade da despesa e a adoção das medidas fiscalizatórias cabíveis, inclusive quanto à eventual omissão do gestor no dever de instaurar tomada de contas especial (LC estadual nº 102/2008, art. 47).

Local, data, assinatura.

Observação: confira no sítio do TCE/MG os requisitos formais vigentes para representações e o canal eletrônico de protocolo.

10.8 Instrumentos 4 e 5 — Denúncia do DL 201/1967 e CPI

A **denúncia do art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967** é o instrumento mais grave e o de uso mais restrito. Não serve para irregularidade administrativa comum: destina-se às infrações político-administrativas do rol taxativo do art. 4º. Pode ser oferecida por qualquer eleitor — inclusive pelo vereador, que então fica impedido de votar e de integrar a comissão. Denúncia mal instruída, além de rejeitada, desgasta o denunciante e imuniza politicamente o denunciado. Só se oferece com prova documental pronta; e não se usa o DL 201/1967 como resposta a um único pedido de informação não respondido: constrói-se o histórico documentado da recusa reiterada, e só então se denuncia.

A **CPI** é o instrumento de maior alcance e de maior custo político. Exige um terço dos membros, fato determinado e prazo certo, e o seu produto é o relatório, não a punição. Ela é adequada quando o fato é complexo, exige muitas oitivas e a documentação está dispersa. É inadequada quando o caso se resolve com dois requerimentos e uma representação. CPI instalada sem prova prévia tende a terminar sem conclusão — e o arquivamento é lido publicamente como absolvição.

QUADRO 10.1 — QUAL INSTRUMENTO USAR

Situação	Instrumento adequado
Falta um documento específico	Requerimento de informação (ou pedido pela LAI)
Indício de crime ou improbidade dolosa	Representação ao Ministério Público
Dano ao erário ou irregularidade em contrato	Representação ao Tribunal de Contas
Fato complexo, com muitas oitivas	CPI
Infração político-administrativa do art. 4º, com prova pronta	Denúncia do DL 201/1967

10.9 Exigir estrutura, não apenas resposta

A fiscalização episódica resolve um caso; a fiscalização estrutural evita os próximos. A diferença está no que se cobra. Controle interno em funcionamento, ouvidoria com canal identificado, portal da transparência atualizado e comissão disciplinar constituída são exigências permanentes, e todas têm base normativa. São também as exigências que os Tribunais de Contas mais reconhecem — porque atacam a causa, e não apenas o episódio.

FUNDAMENTO NORMATIVO

CF/1988, art. 74: os Poderes manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de, entre outras, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão (inciso II) e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (inciso IV).

QUATRO EXIGÊNCIAS ESTRUTURAIS DE ALTO RETORNO

(1) comissão disciplinar permanente; (2) controle interno com servidor efetivo responsável; (3) ouvidoria com protocolo e prazo; (4) portal da transparência com dados de pessoal e contratos atualizados.

FIGURA 10.3 — DA DENÚNCIA AO RESULTADO



RESUMO EXECUTIVO DO MÓDULO 10

- Denúncia só produz efeito jurídico quando é qualificada e protocolada. Tribuna e redes sociais geram repercussão; protocolo gera dever de resposta.
- A inviolabilidade do vereador está ligada ao exercício do mandato: descreva fatos e documentos, não adjetive pessoas, proteja o denunciante.
- Cinco instrumentos escalonados — requerimento, representação ao MP, representação ao TCE, denúncia do DL 201/1967 e CPI —, escolhidos pelo tipo de fato, e não pelo grau de indignação.
- Cada degrau do escalonamento depende do protocolo do anterior; a denúncia política exige histórico documentado e prova pronta.
- A fiscalização mais eficaz é a estrutural: comissão disciplinar, controle interno, ouvidoria e transparência.

CASO PRÁTICO FINAL

Moradores relatam que um servidor da Secretaria de Obras cobra para "agilizar" o recolhimento de entulho. Há um áudio, o nome do servidor e três testemunhas dispostas a falar — mas nenhuma quer se identificar publicamente. O vereador quer resultado, e a tentação é levar o áudio à tribuna no dia seguinte.

Questão: qual a sequência que produz consequência jurídica sem expor as testemunhas nem o mandato? Que documentos existirão ao final de cada etapa?

Comentário: (1) registrar e qualificar a denúncia na ficha de cinco elementos; (2) requerimento pedindo ordens de serviço, escalas e registros do setor no período; (3) representação ao Ministério Público com o áudio e a indicação reservada das testemunhas; (4) comunicação ao controle interno e ao Tribunal de Contas, se houver dano; (5) acompanhamento formal do procedimento instaurado no Executivo. Ao final: ficha de qualificação, requerimento e resposta, representação protocolada, número do procedimento no MP e no órgão, e o resultado — todos documentados.

QUESTÕES PARA FIXAÇÃO

1. Por que a fiscalização é dever, e não prerrogativa da oposição? Qual o quórum para afastar o parecer prévio do Tribunal de Contas?
2. Quais são os cinco elementos de uma denúncia útil?
3. Quais são os limites da inviolabilidade do vereador e como protegê-la ao divulgar uma denúncia?
4. Descreva o escalonamento diante da omissão do Executivo em responder a requerimento de informação.

5. Em que situação a CPI é o instrumento adequado, e em que situação ela é contraproducente?

LEITURA COMPLEMENTAR

- BRASIL. Constituição Federal, arts. 29, 31, 70 a 75.
- BRASIL. Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).
- MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 102/2008 (Lei Orgânica do TCE/MG).
- Regimento Interno e Lei Orgânica do seu Município — capítulos sobre requerimentos, comissões e fiscalização.

Conclusão: síntese geral e encaminhamentos

O que sustenta um processo disciplinar válido

Percorrido o curso, o conjunto reduz-se a poucos eixos: competência definida em norma local, instrumento adequado ao caso, contraditório real e decisão motivada. Isso vale igualmente para a Prefeitura e para a Câmara. O rito é o mesmo; mudam a autoridade competente e a escala da estrutura que o suporta.

A qualidade da apuração não se improvisa no dia da denúncia: ela é construída na norma, no fluxo e na capacitação prévia. O Município que dispõe de lei disciplinar atualizada, de comissão permanente composta por servidores estáveis, de código de ética e de controle interno atuante não precisa de heroísmo para apurar — precisa apenas seguir o próprio procedimento.

OS CINCO PILARES, NOS DOIS PODERES

(1) lei disciplinar local vigente; (2) competências claras em norma interna; (3) servidores estáveis aptos a compor comissões; (4) fluxo documentado de recebimento de denúncias; (5) controle interno em funcionamento.

Os cinco erros que mais anulam processos no Município

A jurisprudência sobre processo disciplinar municipal é repetitiva — e essa repetição é uma boa notícia: significa que os vícios são previsíveis e, portanto, evitáveis. O quadro a seguir condensa o que os tribunais mais reconhecem como causa de anulação, na Prefeitura e na Câmara.

QUADRO C.1 — ERROS RECORRENTES E COMO EVITÁ-LOS

Erro recorrente	Como evitar
Aplicar a Lei nº 8.112/1990 sem base local	Fundamentar no Estatuto do Município; na lacuna, Lei nº 9.784/1999 (Súmula 633/STJ)
Comissão sem estabilidade ou imparcialidade	Designar servidores estáveis e desimpedidos, com declaração em ata
Indeferir prova sem motivação	Responder por escrito e fundamentadamente a todo requerimento
Punir por fato não indiciado	Aditar a indiciação e reabrir a defesa, ou instaurar processo próprio
Deixar o processo parado	Controlar prazos, prorrogar por portaria e acompanhar a prescrição

Agenda de implantação para o Município

A capacitação só produz efeito quando se converte em ato normativo e em rotina. A agenda a seguir é exequível em um semestre, sem impacto orçamentário relevante. Cada etapa é autônoma: o Município pode começar por qualquer uma delas e obter ganho imediato de segurança jurídica.

FIGURA C.1 — AGENDA DE IMPLANTAÇÃO



O **diagnóstico normativo** consiste em reunir o Estatuto, a Lei Orgânica, o Regimento Interno e as resoluções vigentes e verificar, item a item, se tratam de competência, rito, prazos, prescrição, recursos e revisão. A **lei disciplinar**, ou a revisão do capítulo disciplinar do Estatuto, preenche as lacunas encontradas. A **comissão permanente** dá continuidade e independência à apuração. O **código de ética**, do servidor e parlamentar, cria o instrumento intermediário. O **canal de denúncias**, com protocolo, prazo e proteção ao denunciante, transforma notícia em documento. E a **capacitação continuada** garante que tudo isso funcione quando o caso chegar.

Palavra final: apurar é um ato de respeito à instituição

Há uma leitura equivocada segundo a qual instaurar processo enfraquece a Administração. A prática demonstra o contrário: quem apura preserva a própria autoridade; quem se omite a transfere para fora — para o Ministério Público, para o Tribunal de Contas, para o Judiciário, para a imprensa.

O servidor honesto é o principal beneficiário de um sistema disciplinar sério, porque é ele quem convive com a suspeita difusa quando nada se apura. E o vereador que domina esses instrumentos exerce, em plenitude, a função do art. 31 da Constituição: fiscalizar não como gesto de oposição, mas como dever de mandato.

> "Ubi societas, ibi jus" — onde está a sociedade, aí está o Direito.
> Brocardo latino

Respostas comentadas às questões para fixação

As respostas a seguir são roteiros: indicam os pontos que uma boa resposta deve conter, com remissão ao tópico da apostila em que o tema é desenvolvido. Em todas elas, recomenda-se confrontar o padrão aqui exposto com a legislação do próprio Município.

Módulo 1

1. Porque a autoridade não escolhe entre apurar e não apurar: tomando conhecimento de indício, deve determinar a apuração ou levá-la a quem tenha competência. A omissão pode configurar condescendência criminosa (CP, art. 320), infração político-administrativa do Prefeito (DL 201/1967, art. 4º, VII e VIII) e responsabilidade solidária perante o Tribunal de Contas (item 1.2).

2. A Lei nº 9.784/1999, aplicada subsidiariamente na falta de norma local e específica, conforme a Súmula 633 do STJ — o que inclui o prazo decadencial de cinco anos do art. 54 (itens 1.5 e 1.6).

3. Quando o juízo criminal reconhece a inexistência do fato ou nega a autoria. Absolvição por falta de provas ou atipicidade penal não vincula; a parcela da conduta que constitui infração funcional sem ser crime é a falta residual (Súmula 18/STF; item 1.7).

4. Exoneração do comissionado é ato discricionário, sem caráter punitivo; destituição é sanção e exige processo. Exonerar mencionando irregularidades vincula o ato ao motivo declarado (teoria dos motivos determinantes), exigindo prova e contraditório, e não dispensa a apuração do dano (item 1.8).

5. Porque rege apenas servidores federais; o Município tem autonomia para legislar sobre o seu regime jurídico. Sua aplicação é legítima quando a lei local a ela remete expressamente; fora disso, é parâmetro interpretativo (item 1.5).

Módulo 2

1. A investigativa não tem contraditório obrigatório, resulta em arquivamento ou proposta de PAD e não interrompe a prescrição; a acusatória tem contraditório pleno, pode resultar em sanção leve e interrompe a prescrição (Súmula 635/STJ; quadro 2.1).

2. Quando a Administração verifica previamente, por meios próprios, a verossimilhança dos fatos, e a instauração é motivada e amparada nessa investigação ou sindicância (Súmula 611/STJ; item 2.3).

3. Existência do fato em tese, tipicidade disciplinar em tese, vínculo do agente com o órgão (competência) e ausência de prescrição. Saídas: arquivamento motivado, apuração preliminar ou instauração imediata (item 2.4).

4. Por cooperação formal — convênio ou termo de cooperação com o Executivo, outra Câmara ou consórcio — para cessão de servidores estáveis e desimpedidos; nunca com comissionados improvisados (item 2.5).

5. Porque as finalidades são distintas: o PAD pune; a tomada de contas especial quantifica e cobra o dano. Pela omissão responde a autoridade competente — em MG, solidariamente (LC 102/2008, art. 47; item 2.9).

Módulo 3

1. Autoridade e fundamento da competência, referência ao procedimento de origem, objeto identificável, designação da comissão com presidente, prazo e determinação de publicação. A publicação dá eficácia ao ato e marca o início do prazo do processo (itens 3.1 e 3.2).

2. A portaria dispensa a descrição detalhada dos fatos, que será feita na indiciação; mas deve delimitar objeto identificável, sob pena de devassa (Súmula 641/STJ; item 3.2).

3. Para que os membros possam decidir sem temor pelo próprio cargo. Na falta, o Município deve verificar se o Estatuto admite comissão menor ou recorrer à cessão de servidores estáveis de outro órgão ou ente (item 3.3).

4. Impedimento é objetivo (parentesco, interesse, participação anterior), deve ser declarado de ofício e sua omissão é falta grave; suspeição é subjetiva (amizade íntima ou inimizade notória) e pode ser arguida. Ambos se resolvem por substituição mediante portaria (item 3.4).

5. Risco concreto à apuração, motivação, prazo determinado, manutenção da remuneração e cessação automática ao fim do prazo (item 3.6).

Módulo 4

1. Materialidade, autoria, elemento subjetivo e circunstâncias da pena. Verdade material: a comissão investiga de ofício e produz inclusive a prova favorável ao acusado (item 4.1).

2. A falta de advogado não ofende a Constituição, desde que assegurada a oportunidade real de defesa (SV 5). A Súmula 343/STJ foi cancelada em 28/04/2021 (item 4.2).

3. Intimação prévia do acusado, depoimentos separados, compromisso da testemunha, registro de perguntas, reperguntas e indeferimentos, leitura e assinatura do termo (item 4.4).

4. Quando existe norma interna prévia informando que a ferramenta é de uso funcional e sujeita a auditoria; o e-mail pessoal e as comunicações privadas permanecem protegidos (item 4.6).

5. Quando o indeferimento não é motivado, ou quando a prova é pertinente e não há fundamento legal (ilicitude, impertinência, desnecessidade, caráter protelatório) para recusá-la (Lei nº 9.784/1999, art. 38, §2º; item 4.9).

Módulo 5

1. A indiciação converte a acusação genérica em imputação específica (fatos, provas, dispositivo) e delimita aquilo de que o servidor se defende; punir fora dela viola a correlação entre acusação e decisão (item 5.2).

2. Histórico, resumo das provas, análise de cada imputação e da defesa, conclusão, tipificação, dosimetria sugerida e manifestação sobre dano, crime e prescrição (item 5.4).

3. Quando o relatório contraria a prova dos autos; a divergência exige motivação reforçada, apoiada na prova e não em elementos externos (item 5.7).

4. Exige indicar o dispositivo, a conduta concreta que o preenche (por exemplo, uso de veículo oficial para transporte particular em datas certas) e a prova específica nos autos; sem isso, o enquadramento é imotivado (item 5.5).

5. Comunicação ao Ministério Público, tomada de contas especial e comunicação ao Tribunal de Contas, encaminhamento de improbidade e correção das falhas de controle (quadro 5.2).

Módulo 6

1. Porque a lei estabelece os critérios (natureza, gravidade, danos, circunstâncias, antecedentes); a decisão deve explicitar a aplicação de cada um (item 6.2).

2. O prazo varia conforme a pena (5 anos, 2 anos, 180 dias; prazo penal se também for crime), corre da ciência pela autoridade competente, interrompe-se com o primeiro ato válido de instauração e volta a correr por inteiro após 140 dias (item 6.4).

3. Absoluta: atinge elemento essencial e não se convalida (portaria assinada por autoridade incompetente). Relativa: depende de prejuízo e arguição oportuna (excesso de prazo, Súmula 592/STJ) (item 6.5).

4. No recurso, o agravamento é possível com prévia ciência do recorrente (Lei nº 9.784/1999, art. 64, parágrafo único); na revisão, é vedado (art. 65, parágrafo único) (item 6.6).

5. Não deve, se a lei local o vedar; recomenda-se incluir no Estatuto regra semelhante à do art. 172 da Lei nº 8.112/1990 (item 6.8).

Módulo 7

1. PAD: falta de servidor, sanção disciplinar. Processo político-administrativo: infração de Prefeito ou Vereador, cassação. CPI: fato determinado, relatório e encaminhamentos. TCE: dano, débito e multa (quadro 7.1).

2. Porque a definição de crimes de responsabilidade e o respectivo processo são de competência legislativa privativa da União (SV 46) (item 7.2).

3. Denúncia de eleitor; recebimento pela maioria dos presentes; comissão de três sorteados; defesa prévia em 10 dias; parecer em 5; instrução com intimação de 24 horas; razões em 5 dias; julgamento nominal por infração; cassação por 2/3 dos membros; conclusão em 90 dias da notificação (itens 7.4 e 7.5).

4. Um terço dos membros, fato determinado e prazo certo. A maioria não pode impedir: trata-se de direito da minoria (item 7.6).

5. O STF admitiu a quebra por CPI estadual (ACO 730), mas não definiu a questão para CPIs municipais; recomenda-se requerer a medida ao Judiciário ou representar ao Ministério Público (item 7.7).

Módulo 8

1. Porque o art. 37 a erige em princípio da Administração; o ato que a viola é inválido, ainda que formalmente legal (item 8.1).

2. O do servidor alcança os servidores dos dois Poderes, funda-se no Estatuto e em norma municipal e prevê censura ética e encaminhamento ao PAD; o parlamentar alcança os Vereadores, funda-se no Regimento e na LOM e prevê sanções regimentais até o encaminhamento à cassação (quadro 8.1).

3. A improbidade passou a exigir dolo; a culpa permanece relevante para o PAD e para o TCE. O STF fixou que a revogação da modalidade culposa não retroage sobre a coisa julgada, aplica-se aos processos sem trânsito em julgado e que o novo regime prescricional é irretroativo (Tema 1.199; item 8.3).

4. É a troca de nomeações entre autoridades, inclusive entre Poderes, expressamente vedada pela SV 13. Cargos políticos são, em regra, ressalvados pela jurisprudência, salvo fraude; cargos administrativos não (item 8.4).

5. Lei disciplinar local, competências definidas, código de ética, canal de denúncias e controle interno (item 8.7).

Módulo 9

1. A estabilidade protege contra dispensa arbitrária, não contra processo regular. Vias: sentença transitada em julgado, PAD com ampla defesa, avaliação periódica de desempenho; e, nas hipóteses próprias, exoneração por excesso de despesa (art. 169, §4º) e cassação de aposentadoria (itens 9.1 e 9.2).

2. Falta de comissão constituída, de servidores estáveis disponíveis, de rotina e de domínio técnico; receio de condenação à reintegração; e, por vezes, razões políticas (item 9.3).

3. A especial é designada após o caso e gera descontinuidade e suspeita; a permanente tem mandato, memória institucional e independência (item 9.5).

4. Porque as testemunhas, em regra, são os próprios administrados, que temem retaliação; a repetição do mesmo desfecho para o mesmo fiscal e estabelecimento é a prova mais robusta (item 9.7).

5. Pode exigir informações, apuração, tomada de contas especial e estrutura; não pode instaurar PAD contra servidor do Executivo nem exigir a demissão de alguém (quadro 9.5).

Módulo 10

1. Porque o art. 31 atribui a fiscalização ao Legislativo como função institucional. O parecer prévio só deixa de prevalecer por dois terços dos membros da Câmara (item 10.1).

2. O quê, quando, onde, quem e qual prova ou indício (item 10.2).

3. A inviolabilidade alcança opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; protege-se descrevendo fatos e documentos, sem adjetivar pessoas, e preservando o denunciante (item 10.3).

4. Reiteração com prazo, representação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas e, com histórico documentado, denúncia com base no art. 4º, III, do DL 201/1967 (item 10.5).

5. Adequada para fatos complexos, com muitas oitivas e documentação dispersa; contraproducente quando o caso se resolve com requerimento e representação, ou quando instalada sem prova prévia (item 10.8).

Referências

Doutrina

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros.

Nota: as obras são citadas sem indicação de edição e ano por circularem em edições sucessivamente atualizadas; recomenda-se a consulta à edição mais recente.

Legislação

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República.

BRASIL. **Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952**. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Rio de Janeiro: Presidência da República.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.)

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras. Brasília, DF: Presidência da República.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/102/2008/. Acesso em: 6 nov. 2026.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmulas 18, 19, 20, 21 e 473**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmulas Vinculantes 3, 5, 13, 14, 21 e 46**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 6 nov. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 23.452/RJ**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 16 set. 1999. Diário da Justiça, 12 maio 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária 730/RJ**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgada em 22 set. 2004. Diário da Justiça, 11 nov. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR** (Tema 1.199 da repercussão geral). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18 ago. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, 12 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmulas 343 (cancelada), 592, 611, 633, 635 e 641**. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/. Acesso em: 6 nov. 2026.

Glossário

Afastamento preventivo

Medida cautelar que retira temporariamente o servidor do exercício do cargo, sem prejuízo da remuneração, para que não influa na apuração.

Ampla defesa

Garantia de utilizar todos os meios lícitos de defesa — informação, manifestação, produção de prova e recurso.

Autotutela

Poder-dever da Administração de rever os próprios atos, anulando os ilegais e revogando os inconvenientes, com respeito aos direitos adquiridos e ao contraditório.

Cadeia de custódia

Registro documentado da origem, extração, guarda e transmissão de uma prova, especialmente digital, que assegura a sua integridade.

Cassação de aposentadoria

Penalidade aplicável ao inativo por falta grave praticada quando em atividade, se prevista no Estatuto.

Citação

Ato que, após a indiciação, convoca o servidor a apresentar defesa escrita, com entrega da acusação formalizada.

Comissão processante

Colegiado de servidores estáveis designado para conduzir a instrução do PAD; no processo político-administrativo, colegiado de três vereadores sorteados.

Condescendência criminosa

Crime do art. 320 do Código Penal: deixar, por indulgência, de responsabilizar subordinado infrator ou de comunicar o fato à autoridade competente.

Contraditório

Direito de ser informado de cada ato e de reagir a ele antes da decisão.

CPI

Comissão parlamentar de inquérito: órgão temporário do Legislativo, criado por um terço dos membros, para investigar fato determinado por prazo certo, sem poder de punir.

Defensor dativo

Servidor designado para promover a defesa do indiciado revel.

Destituição de cargo em comissão

Penalidade aplicada ao comissionado que pratica falta grave; distingue-se da exoneração, que não é sanção.

Devassa

Investigação sem objeto delimitado sobre a vida funcional de alguém; é vedada.

Dosimetria

Fixação da pena segundo os critérios legais de natureza, gravidade, danos, circunstâncias e antecedentes.

Falta residual

Parcela da conduta que configura infração disciplinar, embora não alcançada pela absolvição criminal (Súmula 18/STF).

Indiciação

Peça que, encerrada a instrução, especifica os fatos imputados, as provas e o dispositivo violado.

Infração político-administrativa

Conduta de Prefeito ou Vereador prevista no DL 201/1967, julgada pela Câmara e sancionada com cassação do mandato.

Juízo de admissibilidade

Exame prévio e motivado sobre a existência, a tipicidade em tese, a competência e a prescrição, que precede a instauração.

Nepotismo cruzado

Ajuste mediante designações recíprocas de parentes entre autoridades, inclusive de Poderes diferentes.

Non bis in idem

Vedação de segunda punição pelo mesmo fato com base no mesmo processo.

Pas de nullité sans grief

Princípio segundo o qual não se declara nulidade sem demonstração de prejuízo.

Poder-dever

Competência cujo exercício é obrigatório quando presentes os seus pressupostos.

Prescrição disciplinar

Perda da pretensão punitiva da Administração pelo decurso do prazo legal.

Reformatio in pejus

Agravamento da situação do recorrente; admitido no recurso com prévia ciência e vedado na revisão.

Reserva de jurisdição

Atos que só o Poder Judiciário pode determinar, como busca domiciliar, interceptação telefônica e prisão (salvo flagrante).

Revisão

Reexame do processo encerrado diante de fatos novos ou circunstâncias relevantes, do qual não pode resultar agravamento.

Sindicância

Procedimento de apuração de irregularidade e autoria, investigativo ou acusatório, preparatório do PAD ou punitivo nas faltas leves.

Tomada de contas especial

Procedimento para apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar dano ao erário, com vistas ao ressarcimento.

Verdade material

Princípio pelo qual a Administração busca a realidade dos fatos, inclusive de ofício.

Verdade sabida

Antiga prática de punir sem processo quando a autoridade presenciava a falta; incompatível com a Constituição de 1988.

Anexo — Dispositivos normativos selecionados

Transcrições conferidas nas fontes oficiais (Planalto e ALMG) em novembro de 2026. Para a íntegra e eventuais alterações posteriores, consulte os portais oficiais.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. 5º, LV – 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;

Art. 5º, LVI – são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

Art. 29, VIII – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...] § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Art. 41, § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Art. 74, § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Decreto-Lei nº 201/1967

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: I – Impedir o funcionamento regular da Câmara; II – Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; III – Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular; IV – Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade; V – Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária; VI – Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro; VII – Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática; VIII – Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura; IX – Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores; X – Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Art. 5º, VI – Concluída a defesa, proceder-se-á a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia. [...] **VII** – O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos.

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando: I – Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa; II – Fixar residência fora do Município; III – Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública. § 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei.

Lei nº 8.112/1990 (parâmetro de referência)

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá: I – em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; II – em 2 (dois) anos, quanto à suspensão; III – em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência. § 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido. § 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

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

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

Lei nº 9.784/1999

Art. 38, § 2º Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Art. 64, parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

Art. 65, parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

Lei Complementar estadual nº 102/2008 (MG)

Art. 47. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotará providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos e quantificação do dano, quando caracterizadas: I – omissão do dever de prestar contas; II – falta de comprovação da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou pelo Município; III – ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; IV – prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que possa resultar dano ao erário. § 1º No caso de não cumprimento do disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão. § 2º Não atendida a determinação prevista no § 1º, o Tribunal, de ofício, instaurará a tomada de contas especial, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas nesta lei complementar.

Apêndice A — Verificação da jurisprudência

Toda a jurisprudência citada nesta apostila foi conferida em 6 de novembro de 2026 nas fontes oficiais: o sistema de súmulas do Superior Tribunal de Justiça (scon.stj.jus.br), o portal e a base de pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (portal.stf.jus.br e jurisprudencia.stf.jus.br) e, quanto à legislação, os portais do Planalto e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. O quadro registra o resultado da conferência e as correções feitas em relação ao material de apoio do curso (slides).

QUADRO A.1 — JURISPRUDÊNCIA CONFERIDA E MANTIDA

Citação	Resultado da conferência
STF, Súmulas 18, 20, 21 e 473	Texto oficial confirmado e transcrito
STF, Súmulas Vinculantes 5, 13, 21 e 46	Texto oficial confirmado e transcrito na íntegra
STJ, Súmulas 592, 611, 633, 635 e 641	Texto oficial, órgão julgador e datas confirmados
STF, MS 23.452/RJ	Confirmado: Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16/09/1999, DJ 12/05/2000
STF, ARE 843.989/PR (Tema 1.199)	Confirmado: Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 18/08/2022, DJe 12/12/2022; teses transcritas da ementa

QUADRO A.2 — CORREÇÕES EM RELAÇÃO AO MATERIAL DE APOIO

Citação no material	Correção adotada na apostila
Súmula 19/STF ("baseada no mesmo processo de que se originou punição anterior")	Texto oficial: "baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira"
Súmula 343/STJ "superada pela SV 5"	Registrado que o enunciado foi formalmente cancelado pela Primeira Seção em 28/04/2021 (QO no MS 7.078/DF), DJe 03/05/2021
SV 3 ("processos perante o Tribunal de Contas")	Texto oficial refere-se ao Tribunal de Contas da União; anotada a aplicação por simetria
SV 14 aplicada diretamente ao PAD	Texto oficial refere-se a procedimento de órgão com competência de polícia judiciária; anotada a aplicação por extensão, com base no art. 5º, LV, da CF
SV 13 e SV 46 (paráfrases)	Substituídas pelo texto oficial integral
"STF, ACO 730 [...] posição restritiva quanto às CPIs municipais"	A ACO 730 trata de CPI estadual (reconhece o poder de requerer quebra de sigilo bancário). Não se localizou no STF precedente que defina a questão para CPIs municipais; o texto foi reescrito e mantida apenas a recomendação prudencial de requerer a medida ao Judiciário
"Orientação consolidada do TCE/MG" sobre omissão em instaurar tomada de contas especial (sem número)	Substituída pelo fundamento legal verificável: LC estadual nº 102/2008, art. 47, que prevê responsabilidade solidária da autoridade omissa
"Orientação consolidada dos Tribunais de Contas" sobre responsabilização pelo pagamento de reintegração	Sem precedente identificado; tratada como possibilidade de apuração de responsabilidade, sem atribuição a tribunal
LAI, "arts. 7º, §3º, e 31" para sigilo de investigação em curso	Acrescentado o art. 23, VIII, dispositivo que trata especificamente das investigações em andamento
Lei nº 8.112/1990, "arts. 161 e 163" para prazo de defesa	Corrigido para art. 161, §§ 1º e 2º (o art. 163 trata da citação por edital)

Observação: as citações doutrinárias do material de apoio foram apresentadas como síntese do pensamento dos autores, e não como transcrição literal, por não ter sido possível conferi-las nas edições correspondentes.