



CENTRO UNIVERSITÁRIO FAMETRO
CURSO DE DIREITO

MARIA VALDENIA DA SILVA DE SOUSA FERREIRA

**DEFESA PRELIMINAR NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
APLICÁVEL AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE
MARACANAÚ**

FORTALEZA

2020

MARIA VALDENIA DA SILVA DE SOUSA FERREIRA

**DEFESA PRELIMINAR NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
APLICÁVEL AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE
MARACANAÚ**

Artigo apresentado à banca examinadora e à
Coordenação do Curso de Direito da Faculdade
Metropolitana da Grande Fortaleza – FAMETRO
– como requisito para a obtenção do grau de
bacharel, sob a orientação da Prof.ª Me Alisson
Costa Coutinho

FORTALEZA

2020

MARIA VALDENIA DA SILVA DE SOUSA FERREIRA

**DEFESA PRELIMINAR NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
APLICÁVEL AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE
MARACANAÚ.**

Artigo TCC apresentado no dia 17 de dezembro de 2020 como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito do Centro Universitário Fametro – Unifametro – tendo sido aprovado pela banca examinadora composta pelos professores abaixo

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Alisson Costa Coutinho

Orientador - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

Prof.^a Me. Taís Vasconcelos Cidrão

Membro – Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

Prof. Me. Thiago Barreto Portela

Membro – Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza

**DEFESA PRELIMINAR NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
APLICÁVEL AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE
MARACANAÚ.**

Maria Valdenia da Silva de Sousa Ferreira¹

¹ Discente do Curso de Direito da Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza – FAMETRO

AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer a Deus que me fez sonhar e realizar esse sonho, por todo cuidado, por toda força que foram essenciais ao longo dessa caminhada, obrigada meu Deus por tua graça!

Ao meu filho Davi, sua existência me fez querer lutar, por você eu me tornei quem eu sou. Obrigada pela compreensão da ausência da sua mãe, foram cinco anos que renuncie minhas noites com você em busca desse sonho.

A minha família que foram base para a busca desse projeto, a minha mãe em especial que cuidou, incentivou, que ajudou aliviar as minhas responsabilidades do dia a dia, aos meus irmãos que sempre me deram forças e acreditaram em mim, essa vitória é nossa.

Aos amigos, meus companheiros de luta que no decorrer da caminhada se tornaram minha segunda família, Ravenna, Lirrana, Fátima, Ana, Marcelo, meu agradecimento por terem me apoiado, pois sem vocês eu não teria chegado até aqui.

Ao meu orientador Alisson Coutinho que acreditou, incentivou, obrigado por todos os ensinamentos, que foram além de leis, levarei comigo todo o aprendizado, você é minha inspiração.

Aos meus professores por todo ensinamento, dedicação, foram os anos mais lindos da minha vida, vocês são responsáveis pela minha formação, muito obrigada.

RESUMO

O código de processo penal disciplina nos artigos 513 a 514 um procedimento especial para os crimes de responsabilidade dos funcionários públicos em face da administração pública. Ali, prevê a defesa preliminar, que decorre da apresentação de argumentos de defesa antes do recebimento da denúncia pelo juízo. Esse trabalho apresenta uma análise sobre a aplicação da defesa preliminar no âmbito do processo administrativo disciplinar dos servidores públicos do município de Maracanaú. Para tanto, são abordados os princípios aplicáveis ao processo administrativo disciplinar, bem como se discorre sobre o procedimento realizado de acordo com o Estatuto dos servidores públicos de Maracanaú, lei 447/95. Realiza-se ainda cotejo com a defesa preliminar prevista no processo penal como rito especial. Ainda, através de estudo de caso, relata a experiência com a utilização da defesa preliminar em processos administrativos disciplinares realizados no município de Maracanaú. A partir de uma pesquisa eminentemente bibliográfica, utiliza-se de método exploratório, com uma abordagem qualitativa. Conclui-se com a análise dos benefícios da aplicação da defesa preliminar no âmbito do processo administrativo disciplinar no município de Maracanaú, sobretudo quanto à exegese do princípio da informalidade e obediência à eficiência administrativa.

Palavras-chave: processo administrativo disciplinar; defesa preliminar, princípio informalismo procedimental.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a temática da inserção do instituto da defesa preliminar, cedição no processo penal, no âmbito do processo administrativo disciplinar, como sugestão aplicável aos servidores públicos do município de Maracanaú/CE de maneira a concretizar o princípio da ampla defesa.

A Administração Pública, através do poder disciplinar previsto na Constituição Federal de 1988 no artigo 37, §6, exerce o controle das atividades de seus agentes públicos de forma a apurar as infrações cometidas pelos servidores por meio de Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD), a depender do tipo de punição a ser aplicada, da falta funcional apurada, bem como do conhecimento do autor/servidor que praticou a ato. Como preleciona o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode atuar de acordo com o que está disposto e permitido por lei.

A lei municipal nº 447 de 19 de setembro de 1995, editada pelo município de Maracanaú, instituiu o Estatuto dos servidores públicos municipais. A legislação dispõe que a autoridade que tiver ciência de suposta infração cometida por servidor é obrigada a promover sua apuração através de processo administrativo ou sindicância, dando início dessa forma ao procedimento.

Em alguns casos o problema poderia ser resolvido no início do processo, no momento da instauração, em um procedimento anterior à fase de instrução. Recebida a denúncia, a comissão notificaria o servidor acusado para apresentar defesa preliminar.

No processo penal, que tem como característica a normatividade e como princípio fundamental norteador o devido processo legal, que determina que o processo deve ser conduzido em observância necessária aos requisitos legais, tendo em vista que o processo pode acarretar a aplicação de penalidade, observa-se a aplicação do instituto da Defesa Preliminar, como instrumento de ampla defesa e contraditório, o qual dispõe que, recebida a denúncia de crime cometido por servidor público em razão do cargo ocupado, o juízo notificará o requerido para apresentar sua defesa preliminar antes mesmo da fase instrutória e, ao final, munido das primeiras informações, receberá ou rejeitará a denúncia.

O avanço de resoluções consensuais tem ocorrido nos processos judiciais, entretanto, essas mudanças ainda são novidade no ramo da Administração Pública. Em alguns órgãos da administração pública federal já existe previsão, embora não positivada, de aplicação da defesa preliminar nos processos administrativos disciplinares.

A autora desta pesquisa é servidora pública do município de Maracanaú, onde atualmente ocupa o cargo de Coordenadora da Comissão de Processos Administrativos Disciplinares – CPAD. Em decorrência do contato direto com os procedimentos, verificou de perto a problemática a partir da abertura de procedimentos que poderiam ter sido solucionados com o exercício do contraditório (que poderia ser feito por meio da defesa preliminar) do servidor ora investigado (ou de manifestação antes mesmo da fase instrutória).

Diante das vicissitudes narradas, a presente pesquisa foi desenvolvida com o objetivo geral de discutir a aplicação do instituto da defesa preliminar no processo administrativo disciplinar dos servidores públicos do município de Maracanaú, como ferramenta de concretização da ampla defesa. Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: analisar os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa no âmbito do processo administrativo disciplinar, previsto pelo estatuto dos servidores públicos do município de Maracanaú; discorrer sobre o instituto da defesa preliminar em cotejo com sua aplicação no processo penal; apresentar relato de experiência com aplicação da defesa preliminar no âmbito do PAD no município de Maracanaú, avaliar os benefícios da aplicação da Defesa preliminar no procedimento administrativo disciplinar.

Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa é exploratória e se utilizará de abordagem qualitativa. Utiliza-se de interpretação subjetiva de informações textuais com teor científico. Quanto aos procedimentos, a pesquisa é eminentemente bibliográfica com levantamento de informações textuais disponibilizadas em doutrina, rede mundial de computadores, através de leis e artigos publicados acerca da temática, com destaque para a área do Direito, bem como utilizará análise de processos administrativos disciplinares do município de Maracanaú dos anos de 2016 á 2020.

Diante do exposto, o primeiro capítulo procura fazer uma análise do princípio do devido processo legal, dos princípios que decorrem dele, como a ampla defesa e o contraditório, inerentes a todos os processos, seja jurisdicional ou administrativo, assim como preceitua o inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Analisa também os princípios específicos que regem o processo administrativo disciplinar. Faz um breve estudo das fases que se desenvolve o processo administrativo disciplinar, fazendo uma comparação com o procedimento previsto no Estatuto dos servidores públicos de Maracanaú.

O segundo capítulo busca discorrer sobre o instituto da Defesa Preliminar previsto no código de processual penal no art .514, procedimento previsto como um rito especial, sua aplicação aos funcionários públicos nos crimes cometidos contra a administração pública.

Finalizando, o terceiro capítulo analisa o procedimento da defesa prévia presente no Manual de processo administrativo disciplinar da corregedoria da Advocacia Geral da União, bem como faz uma exposição de relato de experiência da aplicação da defesa preliminar no processo administrativo disciplinar do município de Maracanaú, seus reflexos para o servidor público municipal e os benefícios para a administração pública.

2 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O Processo administrativo disciplinar (PAD) tem como objeto a apuração de possível falta funcional cometida por um servidor público. Assim como em outros ramos do direito, é indispensável que o procedimento seja executado em atenção ao devido processo legal e aos princípios da ampla defesa e contraditório assim como preceitua o inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

O princípio do devido processo legal está previsto no inciso LIV, artigo 5º da Constituição Federal de 1988, no capítulo dos direitos e garantias fundamentais. Ele tem como fundamento o Estado democrático de Direito; é considerado um princípio norteador e dele se derivam outros princípios.

Garantia fundamental do indivíduo que determina que ninguém deverá ser privado da sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Segundo leciona José dos Santos Carvalho filho (2017, pag.1038), o Estado não só cria as leis, como também se submete a elas.

O devido processo legal é realmente um postulado dirigido diretamente ao Estado, indicando que lhe cabe o dever de obedecer rigorosamente às regras que ele mesmo criou.

E imperioso mencionar que o devido processo legal ao longo da História passou a abranger não só o sentido formal, mas também o sentido substancial conhecido como a expressão *due process of law*. Assim como assevera Marcus Vinicius (2017, pag.61):

O devido processo legal formal (procedural due process) diz respeito à tutela processual, isto é, as garantias que ele deve respeitar e ao regramento legal que deve obedecer. Já o devido processo legal substancial ((substantive due process) constitui autolimitação ao poder estatal, que não pode editar normas que ofendam a razoabilidade e afrontem as bases do regime democrático).

O referido princípio visa assegurar ao indivíduo que o processo seja conduzido de acordo com as normas que o regulam. Essa regra vale para todo e qualquer tipo de processo, inclusive nos processos administrativos.

Nesse sentido Elpidio Donizetti (2018, pag.34) aduz que o princípio é cláusula geral, aberta, geradora de princípios vários e autônomos, incidentes sobre toda e qualquer atuação do Estado, e não exclusivamente no processo jurisdicional.

Derivado do devido processo legal, os princípios da ampla defesa e o contraditório disposto na Constituição, no inciso LV, do artigo 5º, assegura aos litigantes em processo judicial ou administrativo oportunidade de as partes serem ouvidas, bem como de produzir todos os meios de provas permitidas em lei, *in verbis*:

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.

A Administração pública no exercício do poder disciplinar, no qual apura as infrações cometidas pelos seus serventuários, através de processo administrativo disciplinar ou sindicância, deve como exposto, obediência aos princípios do devido processo legal, ampla defesa e o contraditório, além dos princípios gerais que regem a coisa pública, previsto no artigo 37º da Constituição Federal: princípio da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

No curso do procedimento para apurar a possível falta funcional, a administração pública ainda tem os princípios específicos a serem respeitados no âmbito do processo administrativo.

Além das garantias processuais e materiais previstas na Constituição Federal de 1988 e dos princípios gerais explícitos a que a administração deve sujeitar-se, para que o processo administrativo disciplinar seja devido é imprescindível, sob pena de

anulação, que sejam observados também os princípios implícitos específicos norteadores do processo administrativo.

Sobre o assunto Hely Lopes Meireles (2017, pag.822) discorre que o processo administrativo, no Estado de Direito, está sujeito a cinco princípios de observância constante, a saber: o da legalidade objetiva, o da oficialidade, o do informalismo, o da verdade material e o da garantia de defesa.

Conforme assinala José dos Santos Carvalho Filho (2017, pag.1039) o princípio da legalidade objetiva tem sentido claro, em que em todo processo administrativo devem ser respeitadas as normas legais que as regulam.

De modo diferente do que ocorre no processo judiciário que é inerte, só age se provocado, o processo administrativo rege-se pelo princípio da oficialidade, segundo o qual a impulsionamento, instauração do processo se dão de ofício ou por provocação do particular.

Nesse conceito acentua o professor Hely Lopes Meireles (2016, pag.822) que o princípio da oficialidade atribui sempre a movimentação do processo administrativo à administração, ainda que instaurado por provocação do particular; uma vez que iniciado, passa a pertencer ao Poder Público, a quem compete seu impulsionamento, até a decisão final.

O princípio do informalismo disciplina que a administração deve buscar a adoção de formas simples, menos burocráticas, não tão rígidas, contudo isso não significa que deverá agir em desrespeito aos princípios fundamentais do processo administrativo.

Assim para José dos Santos Carvalho Filho (2017, pag.1042) o princípio do informalismo significa que, no silêncio de leis ou atos regulamentares, não há para o administrador a obrigação de adotar excessivo rigor na tramitação dos processos administrativos.

Em busca da melhor elucidação dos fatos, a administração não está adstrita apenas à versão dada pelas partes, sendo possível produzir provas, desde que lícitas, para a procura da verdade real. É o que assegura o princípio da Verdade Material, que segundo Hely Lopes Meireles (2016, pag.824) autoriza a administração a valer-se de qualquer prova lícita de que a autoridade tenha conhecimento, desde que faça transladar o processo.

Por último temos o princípio da garantia de defesa que segundo Hely Lopes (2016, pag.824) não só a observância do rito adequado, com a cientificação do processo ao interessado, mas esta deve ser pessoal. Nesse princípio está assegurado com obrigatoriedade o contraditório, em decorrência do devido processo legal.

Para que o processo administrativo disciplinar seja válido e devido, a administração pública tem como dever a observância e respeito aos princípios

constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, bem como os princípios analisados nesse capítulo.

2.1 O Processo Administrativo Disciplinar Previsto No Estatuto Dos Servidores Públicos De Maracanaú

Em consonância com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL,2018), o Município de Maracanaú promulgou a lei 447 de 19 de setembro de 1995 (MARACANAÚ, 1995) que regulamenta o Estatuto dos Servidores Públicos e define os direitos e deveres dos mesmos perante a Administração Pública e os munícipes.

O Município é dotado de autonomia para legislar sobre seus servidores, essa competência é atribuída pela Constituição Federal, através do artigo 39, por meio do qual se atribui a cada um dos entes políticos a instituir, no âmbito de sua competência, o regime jurídico para seus servidores.

Em decorrência dessa atribuição, a Lei Municipal 447/95 (MARACANAÚ, 1995) disciplinou o Regime Jurídico Disciplinar ao qual os servidores estão submetidos e no qual estão previstos os deveres e as proibições inerentes às atribuições do cargo, sendo que o não cumprimento poderá implicar em medidas disciplinares prevista na lei.

O Processo Administrativo Disciplinar está contido no Título VI da lei que versa sobre as disposições do PAD, dos procedimentos a serem obedecidos e das fases a serem executadas no processo.

O artigo 166 da lei 447/95 (MARACANAÚ,1995) determina que a apuração de alguma irregularidade cometida por servidor será mediante processo administrativo ou sindicância, *in* *verbis*:

Art. 166 - A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Recebida a denúncia o processo seguirá o rito de acordo com o tipo de ilícito praticado pelo acusado, tipo de penalidade a ser aplicada, que poderá ser apurado mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, conforme artigo 169.

Art. 169 - Sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de trinta (30) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, ou destituição de cargo de provimento em comissão, será obrigatória a instauração de processo disciplinar.

O processo administrativo disciplinar conforme disposto nos artigos 171 e 172 da lei 447/95 (MARACANAÚ, 1995), é instrumento que visa a apuração de infração cometida por servidor, será conduzido por uma comissão composta por três servidores, nomeados por autoridade competente.

Art. 171 - O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido.

Art. 172 - O processo disciplinar será conduzido por comissão composta de três (3) servidores designados pela autoridade competente, que indicará, entre eles, o seu presidente.

Nomeada a comissão, o processo seguirá as fases disposta no artigo 174 que segundo o princípio do devido processo legal devem ser observadas as regras previstas na lei.

Art. 174 - O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão;

II - Inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório;

III - julgamento.

A doutrina faz referência às fases que deverão se desenvolver o processo administrativo disciplinar, segundo Helly Lopes Meirelles (2016, pag. 825):

As fases comuns ao processo administrativo propriamente dito, ou seja, a todo aquele destinado a propiciar uma decisão vinculante sobre atos, fatos,

situações e direitos controvertidos perante o órgão competente, são cinco e se desenvolvem nessa ordem: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

No Município de Maracanaú, como mencionado acima, é desenvolvido em três fases, que são: Instauração, Inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório e por último o Julgamento.

Compreende a instauração segundo Helly Lopes Meirelles (2016, pag. 826) a apresentação escrita dos fatos e indicação do direito que ensejam o processo. Quando provém da administração deve consubstanciar-se em portaria, auto de infração, representação ou despacho inicial da autoridade competente.

No Município de Maracanaú a referida fase é similar, pois a fase de instrução compreende a publicação da portaria que nomeia a comissão processante, indicando a infração que supostamente foi cometida pelo servidor, bem com ata de instalação para início dos trabalhos da comissão. O artigo 174 da lei 447/95 discorre a sobre a fase da instauração do procedimento.

A sugestão da presente pesquisa é que seja inserido no procedimento do Processo administrativo disciplinar que rege os servidores públicos de Maracanaú, a inclusão da Defesa preliminar, prevista no artigo 514 do Código de Processo Penal, na fase de Instauração, oportunidade em que, logo que recebida a denúncia de possível infração cometida por servidor, a comissão notificaria o mesmo para que de forma facultativa apresente defesa. Dessa maneira a comissão após análise da defesa e convencida da inexistência da infração poderá arquivar o processo de forma fundamentada com as razões que a levaram a tal decisão.

A fase seguinte é a de inquérito administrativo, a qual é regulada, no âmbito do Município de Maracanaú, no artigo 178 do Estatuto dos servidores públicos:

Art. 178 - Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos.

José dos Santos Carvalho (2017, pag.1053) leciona a respeito da fase do inquérito administrativo, que significa uma das fases do processo disciplinar mais importante, em que a prova é produzida, discorre ainda o autor que há o contraditório e a ampla defesa.

O artigo 179 da lei assegura que ao servidor o direito de exercício do contraditório e ampla defesa garantido na Constituição.

Art. 179 - É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial

Após o interrogatório do acusado, se a comissão identificar indícios de autoria da infração, indicará o servidor acusado para que apresente Defesa Escrita no prazo de 10 dias tipificado no artigo 184 da lei 447/95.

Após o recebimento da Defesa Escrita, a comissão elaborará o relatório final onde irá descrever todos os atos ocorridos no Processo e caso seja constatada a infração cometida pelo servidor, deverá indicar as provas que a levaram a convicção do fato, indicando o dispositivo legal que foi transgredido. Passa-se à fase de julgamento.

A última fase do Processo Administrativo Disciplinar é o julgamento na qual a autoridade competente conclui se acatará ou não o relatório da comissão. Poderá a autoridade julgadora, quando a decisão da comissão contrariar as provas nos autos, agravar a penalidade, abrandar ou isentar, assim como disposto no artigo 191.

O Estatuto rege no artigo 175 que o processo tem o prazo de duração para sua conclusão, que não excederá a 60 (sessenta dias) podendo, entretanto, ser prorrogado por igual período a depender da necessidade do procedimento.

O processo administrativo disciplinar disposto na lei 447/95 (MARACANAÚ, 1995) do Município de Maracanaú foi instituído em 9 de setembro de 1995, uma vez instaurado o processo o mesmo percorrerá todas as fases mencionada nesse capítulo,

diferente do que ocorre no processo penal em que é oportunizada a defesa preliminar em momento anterior a fase de instrução.

Após a devida caracterização do procedimento do Município, imprescindível o cotejo com o processo penal a fim de se perquirir, do ponto de vista científico, acerca das vantagens de inserção de uma fase de defesa preliminar no âmbito do PAD.

3 INSTITUTO DA DEFESA PRELIMINAR PREVISTA NO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

Segundo determina o artigo 394 do Código de Processo Penal, o procedimento será comum ou especial. O procedimento comum, por sua vez, poderá ser ordinário, sumário e sumaríssimo a depender do crime investigado, da pena aplicada e das infrações de menor potencial ofensivo.

Conforme aduz Fernando da Costa Tourinho Filho (2010, pag.703), a forma procedimental deve ser empregada em função da sanção penal cominada. O procedimento será comum ordinário para crimes cuja pena seja igual ou superior a 4 anos, sumário quando a pena máxima seja inferior a 4 anos e sumaríssimo quando a pena for de menor potencial ofensivo.

O procedimento comum, seja ele ordinário, sumário ou sumaríssimo, será composto por três fases, que são: a fase postulatória, fase instrutória e a fase decisória, assim sucinta Tourinho Filho (2020, pag.704):

No procedimento comum destacam-se três fases: 1ª) a postulatória, que se estende da denúncia ou queixa à resposta do réu; 2ª) a instrutória, que se bifurca em fase probatória e das alegações; aquela consistindo na colheita de prova, inclusive de eventuais diligências, e esta, nas alegações orais, ou eventualmente memoriais, de cada uma das partes, procurando convencer o Juiz o acerto de suas manifestações; e por último, 3ª) a fase decisória. § 2o Aplica-se a todos os processos o procedimento comum, salvo disposições em contrário deste Código ou de lei especial.

Como rege o CPP no §2º do artigo 394, em regra se aplica o procedimento comum em todos os processos, com exceção aos casos disposto em lei que estabeleça o rito especial, ou as exceções trazidas pelo próprio código.

De forma excepcional o Código de Processo Penal estabelece como uma das exceções, um procedimento especial para os crimes afiançáveis praticados por servidores contra a administração pública, crimes esses tipificados nos artigos 312 a 327 do Código Penal Brasileiro. Referido procedimento é de relevante interesse para a pesquisa ante a peculiaridade da defesa preliminar.

Em regra, a fiança é concedida para crimes cuja pena privativa de liberdade máxima não exceda 4 anos, contudo é inafiançável se o ilícito penal for de racismo, tortura, tráfico de drogas, terrorismo, crimes hediondos e crime cometidos por grupos armados contra a ordem constitucional, segundo dispõe os artigos 322 e 323 do CPP.

A Defesa Preliminar prevista no Código de Processo Penal nos artigos 513 a 518, no rito especial, é um instrumento de ampla defesa e contraditório exclusivamente

aplicado para crimes de responsabilidade de funcionários públicos² que praticam infrações penais contra a administração pública, a referida defesa tem como pressuposto a oportunidade do mesmo se manifestar acerca da denúncia, antes da fase de instrução.

Conceitua-se a defesa preliminar como a primeira manifestação da defesa após o oferecimento da denúncia. Trata-se de peça pertencente a rito especial, cabível nas hipóteses de crimes afiançáveis cometidos por funcionários públicos contra a Administração (ANDERSON COSTA, 2016).

O referido diploma legal dispõe ainda que, no oferecimento da denúncia de crime funcional próprio, o juiz notificará ao funcionário público para que no prazo de 15 dias se manifeste sobre o fato ocorrido, para que decida se recebe ou rejeita a denúncia.

Entretanto ressalta Ayres Lopes Junior (LOPES JUNIOR, 2020) que só se aplica o rito especial para os crimes funcionais próprios, sendo outro crime praticado pelo servidor o procedimento será comum, não sendo, portanto, exigível a resposta prevista no artigo 514 do CPP.

Nesse sentido converge Eugênio Pacelli (PACELLI, 2017) que entende que o rito especial somente cabe para os crimes cometidos por funcionário em desfavor da administração pública em geral, para outros casos segue o rito ordinário

É importante assinalar, ainda, que o citado procedimento somente será cabível para os crimes assim definidos no Código Penal, sob a rubrica “Dos crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração em geral”. Para os demais, mesmo quando praticados por servidor público, ou quando praticados por particulares contra a Administração Pública, o rito será o comum (ordinário ou sumário) previsto para cada crime.

Há quem diga que com a alteração dada pela lei nº 11.719/2008, a qual modificou a redação do artigo 396 do CPP, o procedimento especial previsto no artigo 514 do mesmo diploma, que prevê a resposta escrita, antes da instrução, passou a integrar o rito ordinário e sendo apenas oferecida a parte ré a resposta à acusação, após o recebimento da denúncia pelo juiz.

Art. 396. Nos procedimentos ordinário e sumário, oferecida a denúncia ou queixa, o juiz, se não a rejeitar liminarmente, recebê-la-á e ordenará a citação do acusado para responder à acusação, por escrito, no prazo de 10 (dez) dias. (Redação dada pela Lei nº 11.719, de 2008).

Assegura Ayres Lopes Junior (LOPES JUNIOR, 2020) que a lei alterou de forma substancial os procedimentos, não fazendo menção expressamente do rito especial, conclui que a principal diferença, defesa preliminar antes do recebimento da denúncia, acabou sendo incorporado ao novo rito ordinário.

Mas a Lei n. 11.719/2008 alterou substancialmente os procedimentos, não tratando expressamente desse rito especial e criando uma dicotomia aparente

² Entende por funcionário público para efeitos penais, aquele que exerce cargo, emprego ou função pública, ainda que de forma transitória e sem remuneração. O §1º faz equiparação para aqueles que exercem cargo ou função em entidade paraestatal, bem como quem presta serviço em empresa contratada pela administração pública ou conveniada com a mesma.

na medida em que existe sobreposição de atos. Até a alteração legislativa de 2008, o procedimento era igual ao ordinário (antigo), com uma única especificidade digna de nota: a existência de uma defesa preliminar. Antes de o juiz receber a denúncia (todos esses crimes são de ação penal de iniciativa pública incondicionada) ou eventual queixa substitutiva (em caso de inércia do MP), o juiz ordenava a notificação do acusado para que apresentasse uma resposta escrita, no prazo de 15 dias. Após a defesa escrita, decidia o juiz se recebia ou rejeitava a denúncia. Se recebida a acusação, seguia-se então o rito ordinário, conforme determina o art. 518 do CPP.

Nesse entendimento Eugênio Pacelli (PACELLI, 2017) assegura que após a nova redação dada pela lei nº 11.719/2008 o rito a ser seguido ser igual para todos os procedimentos em face do quanto previsto no art. 394, § 4º, CPP, que manda sejam aplicadas as disposições do art. 395 ao art. 397, CPP, a todos os procedimentos da primeira instância, em quaisquer ritos, salvo as exceções ali mencionadas.

Assim, deverão ser cumpridas as etapas do art. 395 ao art. 397 do CPP, ou seja: a peça acusatória poderá ser rejeitada por questões processuais alinhadas no art. 395; se não o for, a denúncia ou queixa será recebida, determinando-se a citação do acusado para a apresentação de resposta escrita no prazo de 10 (dez) dias (art. 396 e art. 396-A); com a resposta, o juiz poderá absolver sumariamente o acusado, nas hipóteses mencionadas no art. 397, CPP.

A doutrina não é pacífica, conforme assevera Ayres Lopes Junior (LOPES JUNIOR, 2020) que entre outros GIACOMOLLI sustenta que se deve seguir o rito especial e, após, o rito ordinário, como prevê o artigo 518 do CPP, segundo entendimento do mesmo deve seguir essa ritualística:

1. Denúncia
2. Notificação do imputado para apresentar resposta .
3. Resposta da defesa, art. 514 do CPP.
4. Juiz decide se recebe ou rejeita a acusação.
5. Recebendo a denúncia, cita o réu para apresentar a resposta à acusação, nos termos do art. 396-A do CPP (ou seja, a defesa prevista para o rito ordinário).
6. Juiz decide se absolve sumariamente ou não (art. 397).
7. Não absolvendo, marca audiência de instrução e julgamento nos termos dos art. 399 e s. do CPP.

Em sentido contrário a jurisprudência da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal conforme se verifica no julgamento do HC nº 85.779/RJ, tendo como relator o Ministro Gilmar Mendes, no acórdão entendeu que nos crimes afiançáveis praticados por funcionário público contra a administração pública deve ser aplicado o rito especial previsto no artigo 514 do CPP, podendo o acusado apresentar defesa antes da fase de instrução.

"EMENTA: I. Habeas corpus: descabimento. A análise da suficiência dos indícios de autoria e da prova da materialidade não dispensa, no caso, o revolvimento de fatos e provas que lastrearam a denúncia, ao que não se presta o procedimento sumário e documental do habeas corpus. II. Denúncia: errônea capitulação jurídica dos fatos narrados: erro de direito: possibilidade do juiz, verificado o equívoco, alterar o procedimento a seguir (cf. HC 84.653, 1ª T., 14.07.05, Pertence, DJ 14.10.05). 1. Se se tem, na denúncia, simples erro de direito na tipificação da imputação de fato idoneamente formulada é possível ao juiz, sem antecipar formalmente a desclassificação, afastar de logo as consequências processuais ou procedimentais decorrentes do equívoco e prejudiciais ao acusado. 2. Na mesma hipótese de erro de direito na classificação do fato descrito na denúncia, é

possível, de logo, proceder-se a desclassificação e receber a denúncia com a tipificação adequada à imputação de fato veiculada, se, por exemplo, da sua qualificação depender a fixação da competência ou a eleição do procedimento a seguir. III. Concussão e corrupção passiva. Caracteriza-se a concussão - e não a corrupção passiva - se a oferta da vantagem indevida corresponde a uma exigência implícita na conduta do funcionário público, que, nas circunstâncias do fato, se concretizou na ameaça. **IV. Nulidade processual: inobservância do rito processual específico no caso de crimes inafiançáveis imputados a funcionários públicos. Necessidade de notificação preliminar (CPrPenal, art. 514).** 1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal (v.g. HC 73.099, 1ª T., 3.10.95, Moreira, DJ 17.5.96) que o procedimento previsto nos arts. 513 e seguintes do C.Pr.Penal se reserva aos casos em que a denúncia veicula tão-somente crimes funcionais típicos (C.Penal, arts. 312 a 326). 2. No caso, à luz dos fatos descritos na denúncia, o paciente responde pelo delito de concussão, que configura delito funcional típico e o co-réu, pelo de favorecimento real (C. Penal, art. 349). 3. Ao julgar o HC 85.779, Gilmar, Inf. STF 457, o plenário do Supremo Tribunal, abandonando entendimento anterior da jurisprudência, assentou, como obter dictum, que o fato de a denúncia se ter respaldado em elementos de informação colhidos no inquérito policial, não dispensa a obrigatoriedade da notificação preliminar (CPP, art. 514) do acusado. 4. Habeas corpus deferido, em parte, para, tão-somente quanto ao paciente, anular o processo a partir da decisão que recebeu a denúncia, inclusive, a fim de que se obedeça ao procedimento previsto nos arts. 514 e ss. Do C.Pr.Penal e, em caso de novo recebimento da denúncia, que o seja apenas pelo delito de concussão."(grifo nosso)

Em relação à aplicação da defesa preliminar, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 330 com o seguinte entendimento, da qual é dispensável a resposta de que trata o artigo 514 do Código de Processo Penal na ação penal instruída por inquérito policial. Dessa maneira o juiz poderá optar por seguir o procedimento comum ordinário ou pelo procedimento especial, quando a denúncia vier acompanhada de investigação policial através do inquérito.

No que tange as semelhanças com a peça da resposta à acusação, cabe esclarecer que diferente da resposta à acusação que após sua apresentação o juiz pode absolver o réu sumariamente nos termos do artigo 397 do CPP, a defesa preliminar tem o condão de determinar o recebimento ou rejeição da denúncia, conforme observa Ayres Lopes Junior, de que os objetivos das mesmas são distintas e são apresentadas em momentos diferentes do processo.

Não divergimos dessa posição, em que pese entendermos que a tendência seja a ordinarização, mas sem dúvida a proposta de mesclar os ritos, oportunizando duas defesas escritas (em momentos e com objetos distintos, pois a primeira busca a rejeição da acusação e a segunda, a absolvição sumária), é mais benigna para o réu e não acarretará qualquer nulidade na medida em que a atipicidade processual não traz consigo a violação de um princípio constitucional.

O parágrafo único do artigo 515 do CPP informa que a defesa poderá ser instruída com documentos e justificações, o que observa que a defesa preliminar deve ser feita através de provas documentais.

Art. 515. No caso previsto no artigo anterior, durante o prazo concedido para a resposta, os autos permanecerão em cartório, onde poderão ser examinados pelo acusado ou por seu defensor.

Parágrafo único. A resposta poderá ser instruída com documentos e justificações.

No procedimento especial para crimes de responsabilidade dos funcionários públicos, notificado o acusado para a apresentação da defesa preliminar, o juiz aceitará ou rejeitará a denúncia, se convencido pela resposta do acusado da inexistência do crime será a mesma rejeitada em despacho fundamentado nos moldes do artigo 516 do CPP.

Art. 516. O juiz rejeitará a queixa ou denúncia, em despacho fundamentado, se convencido, pela resposta do acusado ou do seu defensor, da inexistência do crime ou da improcedência da ação.

Se a defesa apresentada não for suficiente para provar a inexistência do crime conforme dispõe o artigo 517 do CPP, o juízo receberá a denúncia e será o servidor acusado citado para apresentar resposta à acusação no prazo de 10 dias, nos termos do artigo 396 e seguirá o processo o procedimento comum.

Assim conforme discorre Gonçalves, Reis (2012, pag. 529) após o oferecimento da defesa preliminar o magistrado decidirá se recebe ou rejeita a denúncia ou queixa, recebendo-a o procedimento segue o rito ordinário segundo artigo 517 do CPP.

A defesa preliminar tem como finalidade preservar a imagem do serviço público como um todo, bem como evitar a propositura de ações penais temerárias contra os ocupantes de cargos públicos, objetiva assegurar ao funcionário público a apresentação da peça defensiva de forma anterior ao oferecimento da denúncia, de maneira que o juiz, de forma fundamentada poderá ser convencido da inexistência do crime e encerrar o processo, rejeitando a abertura da ação penal, sem que mesmo tenha que dar início a uma série de atos processuais de forma mais morosa e burocrática.

4 APLICAÇÃO DA DEFESA PRELIMINAR EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

No âmbito administrativo federal, a Corregedoria da Advocacia - Geral da União editou um Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância que tem a finalidade de orientar as Comissões acerca da estrutura básica dos procedimentos.

No referido Manual (AGU,2019) constata-se procedimentos preliminares que antecedem a abertura do processo administrativo disciplinar ou sindicância, tendo como objetivo uma averiguação prévia da denúncia apresentada contra os membros da AGU, assim como embasamento para seguimento do feito, disposto no documento ora analisado.

Com relação à competência correccional e disciplinar, os procedimentos preliminares são toda e qualquer averiguação prévia como objetivo de amparar a decisão do Corregedor-Geral da Advocacia da União, em especial quanto: a) à análise de denúncias e representações apresentadas em face de Membros da Advocacia-Geral da União; b) à fiscalização das atividades funcionais dos Membros da AGU e dos seus órgãos jurídicos e vinculados; e c) ao tratamento de questões relacionadas aos serviços prestados pelos órgãos jurídicos e vinculados da AGU.

Como procedimento preliminar, embora não normatizado na lei que rege os funcionários públicos federais, lei 8.112/90, a corregedoria geral da União (AGU, 2019) orienta que o membro da AGU ora denunciado, seja notificado previamente para que possa dentre as medidas cabíveis apresentar defesa prévia, dentre outras formas de exercício da ampla defesa e contraditório, senão vejamos:

Depois de notificado, ou mesmo antes do recebimento da notificação prévia, se tiver notícia, por outros meios, da instauração do processo administrativo disciplinar, é possível que o acusado adote as seguintes ações: a) compareça à sede da instalação da comissão, solicitando vista dos autos do processo ;b)constitua advogado ou procurador; c)apresente defesa prévia ou apenas solicite produção de provas.

Na apresentação da defesa prévia, segundo Manual da Corregedoria (AGU, 2019), o servidor poderá alegar como matéria de defesa prévia suas razões de defesa, requerer produção de provas e ainda apresentar provas documentais.

Embora não haja previsão legal de apresentação de defesa prévia, caso seja apresentada pelo acusado, a comissão deverá providenciar sua juntada aos autos. A ausência de apresentação de defesa prévia no início da instrução processual não implica revelia. Em sua defesa prévia, o acusado poderá adiantar suas razões de defesa, requerer produção de provas, apresentar provas documentais, etc.

Como procedimento preliminar à abertura do processo, a comissão da corregedoria da AGU de acordo com o manual (AGU,2019) , poderá adotar algumas providencias, como o arquivamento da denúncia, a instauração de processo administrativo disciplinar ou sindicância, recomendações a membros da AGU, dentre outros listados abaixo.

A realização de procedimentos preliminares poderá apresentar os seguintes resultados, conforme descrito no art. 3º, I a VI, da Portaria CGAU nº 46, de 27 de janeiro de 2017, in verbis :I –arquivamento do processo; II –sugestões de providências e/ou recomendações a Membros da AGU e órgãos jurídicos e vinculados da AGU; III –encaminhamento dos autos a outros órgãos; IV – realização de verificação correcional preliminar; V –designação de correição, ordinária ou extraordinária; e, VI –instauração de sindicância, inclusive patrimonial, ou processo administrativo disciplinar.

Como analisado no capítulo dois desse trabalho, a comissão responsável por conduzir o processo administrativo disciplinar deve conferir atenção especial às formalidades legais dos atos a serem executados, em respeito ao princípio do devido processo legal.

Por outro lado, o informalismo, desde que respeitados os demais princípios do regime jurídico administrativo possibilitam a concretização do contraditório e a aplicação do instituto da defesa preliminar no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar, evitando formalismos desnecessários, em estrita obediência à eficiência administrativa.

Desta feita, busca-se relatar ainda a experiência obtida na Prefeitura de Maracanaú a fim de avaliar a (des)necessidade de posituação da defesa preliminar, prevista no código de processo penal, no Estatuto dos servidores públicos do município de Maracanaú, no tocante ao procedimento do processo administrativo disciplinar como

instrumento de defesa, de forma a assegurar com mais efetividade os princípios da ampla defesa e do contraditório.

O Estatuto dos servidores públicos do município de Maracanaú foi editado no ano de 1995 e em relação aos procedimentos executados no PAD não sofreu alterações substanciais. Levando em consideração as constantes mudanças ocorridas na sociedade, a legislação deve acompanhar estas modificações sociais.

Com o objetivo de verificar a legalidade quanto à acumulação de cargos, empregos e funções públicas, Tribunal de Contas do Estado do Ceará -TCE realizou fiscalização por meio de auditorias, nas folhas de pagamento dos órgãos da Administração Pública, onde foram encontradas situações com indícios de desconformidade segundo critérios de fiscalização adotados. Destacando que a fiscalização dos municípios foi repassada para o Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE, após a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios- TCM em agosto de 2017.

O município de Maracanaú foi oficiado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, órgão que fiscaliza os municípios do Estado do Ceará. A Notificação ocorreu em dezembro de 2017 através do ofício circular nº 27/2017.

Quanto ao ponto, faz-se necessário realizar breve análise acerca das hipóteses de acumulação de cargos públicos autorizadas pelo ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal de 1988 veda, em regra, a acumulação de cargos públicos, trazendo com excepcionalidade as situações contidas no inciso XVI do artigo 37º. O dispositivo versa sobre as situações permitidas de acúmulo de cargos públicos, observando a compatibilidade de horários e as seguintes possibilidades: dois cargos de professor; um cargo de professor e outro técnico e dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

No mesmo sentido, tendo como base o disposto na Constituição Federal, o Estatuto dos servidores Públicos de Maracanaú vedou também a acumulação de cargos, empregos e funções públicas, ressalvados os casos permitidos pela CF/88, a lei trata dessa proibição no artigo 144(MARACANAÚ,1995):

Art. 144 - Ressalvados os casos previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município é vedada a acumulação dos cargos, empregos e funções públicas, nas autarquias, fundações públicas,

empresas públicas e sociedades de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Estatuto ainda condiciona a acumulação de cargos, embora lícita, à comprovação de compatibilidade de horários e ao efetivo exercício dos cargos, segundo artigo 145 da referida lei (MARACANAÚ,1995)

O procedimento para apuração da licitude da acumulação de cargos públicos no município de Maracanaú segue o rito comum previsto no artigo 174, percorrendo todas as fases do procedimento.

Art. 174 - O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases:
I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão;
II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório;
III – julgamento

Se ao final do processo administrativo disciplinar ficar comprovada a ilegalidade na acumulação pelo servidor dos cargos, empregos e funções públicas, a penalidade aplicada será a de demissão conforme inciso XII do artigo 158 da lei 447/95 (MARACANAÚ, 1995).

Art. 158 - A demissão será aplicada nos seguintes casos:
(...)

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

Feita essa breve análise, prosseguiu-se para o relato de experiência. Recebido o ofício nº 27/2017 do Tribunal de Contas, a Secretária de Recursos Humanos e Patrimoniais da prefeitura de Maracanaú, por meio da coordenadoria de processos administrativos disciplinar- CPAD e da coordenadoria de gestão de pessoas ficaram responsáveis pela demanda solicitada pelo TCE.

O Tribunal de Contas encaminhou uma planilha eletrônica, constando os nomes dos servidores do município de Maracanaú, bem como outros vínculos públicos ou em instituições privadas para apuração do suposto acúmulo ilegal de cargos. A listagem continha um total de 866 (oitocentos e sessenta e seis) servidores para serem investigados.

Considerando a grande demanda, o volume atípico de apurações a serem feitas, tendo como base o princípio da eficiência da administração pública, considerando ainda um dos princípios específicos do processo administrativo disciplinar, vale dizer, o informalismo, foi adotado um fluxo pela comissão, em que inicialmente foi notificado o servidor apontado pelo TCE na listagem, para apresentar sua defesa (defesa preliminar) sobre o acúmulo ilegal de cargos públicos, com um determinado prazo.

A comissão realizou esse procedimento semelhante ao previsto no código de processo penal, a defesa preliminar, contudo com algumas peculiaridades, vez que recebida a demanda oriunda do TCE, agrupou os servidores por secretária/órgão de lotação e enviou a notificação para o servidor por meio da unidade de exercício do mesmo.

Na notificação para o servidor, a comissão relatava sobre a solicitação do TCE, no tocante a apuração quanto à legalidade da acumulação de cargos públicos, estabeleceu também um prazo de 30 dias para que o servidor apresentasse documentos que comprovassem sua regularidade na acumulação de cargos.

Conforme relatório de gestão da coordenadoria de processos administrativos disciplinar e da coordenadoria de gestão de pessoas do município, o qual compreende os anos de 2016 a 2020, dos 866 servidores apresentados pelo banco de dados do TCE como possíveis ilegalidade no acúmulo de cargos, 344 servidores conseguiram comprovar a legalidade através de documentos em procedimento anterior à abertura do PAD, por meio da notificação prévia (MARACANAÚ, 2020).

Ainda segundo o relatório de gestão, desse quantitativo apresentado, em checagem realizada, 151 servidores já não faziam mais parte do quadro de funcionários da mesma, porquanto já haviam sido exonerados ou desligados pelo término de contrato de trabalho. Isso se justifica pelo fato de que o banco de dados do TCE correspondia ao ano de 2016 e a solicitação feita pelo referido órgão se deu, como outrora informado, em dezembro de 2017. Frise-se que os trabalhos da comissão se iniciaram no ano subsequente (MARACANAÚ, 2020).

Detectou-se também que 12 pessoas que estavam na listagem não possuía vínculo com o município de Maracanaú e 11 faziam parte do quadro da Câmara Municipal de Vereadores.

Desta feita, após os procedimentos preliminares, realizados a partir da demanda inicial feita pelo Tribunal de contas, dos 866 servidores com possíveis irregularidades, apenas 358 seguiram para abertura de processos administrativos disciplinares com o rito comum previsto no Estatuto dos servidores públicos de Maracanaú.

Ressalta-se que a comissão iniciou seus trabalhos em março de 2018 com os procedimentos apontados nesse capítulo, concluiu os processos e enviou resposta ao Tribunal de Contas em julho de 2019. Importante mencionar que a comissão possuía outras atribuições, que, em paralelo aos processos de acumulação de cargos oriundo do TCE, conduzia processos de servidores que supostamente praticaram outras infrações previstas no Estatuto.

Dessa forma com a aplicação desse fluxo, possibilitando ao servidor a apresentação de defesa antes da abertura do procedimento disciplinar, viabilizou-se a conclusão da demanda solicitada pelo TCE em um prazo razoável (tendo em vista que em média são abertos e concluídos 40 processos por ano), assim como a adoção dessa medida ampliou os instrumentos de defesa do servidor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O servidor público traz sobre si uma responsabilidade com a coisa pública e com as respostas das demandas da sociedade, entretanto como cidadão e indivíduo trabalhador que é, deve ter um tratamento justo, de forma que lhe sejam oportunizados todos os meios de defesa.

O processo administrativo disciplinar é regido através das normas previstas na legislação, assim como na observância de vários princípios que são essenciais para o

correto exercício do poder punitivo da administração pública na apuração de possíveis infrações cometidas pelos servidores públicos.

Dessa forma realizou-se uma análise dos princípios aplicáveis ao processo administrativo disciplinar, da essencial aplicabilidade do devido processo legal, tendo em vista o caráter sancionatório que as penalidades administrativas podem ter.

A partir do estudo realizado, mormente do princípio do informalismo procedimental, que versa sobre a possibilidade da flexibilização dos procedimentos, a fim de buscar um método menos burocrático, rigoroso na realização do processo, desde que respeitados os princípios recorrentes do regime disciplinar, entendeu-se que a aplicação desse princípio é de suma importância para o desenvolvimento dos procedimentos com respeito à eficiência administrativa.

Realizou-se um estudo sobre o processo administrativo disciplinar realizado à luz do Estatuto dos servidores públicos do município de Maracanaú - lei municipal 447/95, no qual se analisaram as fases processuais previstas na legislação em cotejo com as fases apresentadas pela doutrina majoritária.

Foram identificadas as características da defesa preliminar, instituto previsto no código de processo penal como meio de exercício da ampla defesa e do contraditório, aplicável aos funcionários públicos que são denunciados pelo ato infracional penal, contra a administração pública.

Em estudo realizado da aplicação da defesa preliminar no processo administrativo disciplinar em procedimento realizado pelo município de Maracanaú, importante se faz destacar, que a pesquisa identificou os benefícios da sua aplicação, como a ampliação de defesa ao servidor investigado, a economicidade para o município que deixa de dar seguimento a processos desnecessários, em consonância com o sentido material do princípio da eficiência previsto no caput do art. 37 da Constituição.

A conclusão dessa pesquisa culmina na sugestão de inclusão da defesa preliminar no procedimento atualmente previsto na lei 447/95, o qual informa no seu artigo 166 que a autoridade que tiver ciência de alguma irregularidade no serviço público, deverá promover sua apuração mediante sindicância ou processo administrativo.

A alteração sugerida consiste em inserir a defesa preliminar como forma de defesa do servidor acusado, que poderá fazer isso de forma anterior à fase do inquérito administrativo, podendo alegar na peça defensiva provas documentais que possam provar sua inocência ou a inexistência da infração denunciada.

A relevância da alteração se dá pela possibilidade de evitar o seguimento do processo. Registre-se que ser acusado de transgressão aos deveres e proibições no serviço público e ser réu em processo administrativo disciplinar, por si só, pode ser bem devastador, causando abalo na sua vida social, profissional e particular.

Considerando as observações acima, a mudança apresentada poderia impedir a abertura de demandas inapropriadas, evitando também o longo tempo de duração dos processos, trazendo vantagens para administração pública, que de forma eficaz resolveria com maior rapidez as demandas recebidas.

Em consonância com os princípios aqui apresentados da ampla defesa e do contraditório, a modificação do procedimento ampliaria de forma significativa os meios de defesa, beneficiando o servidor e a administração pública, o primeiro com a possibilidade de se defender no início do feito e ter a oportunidade de contradizer o fato que o denunciou e para a administração pública beneficiando com a economia processual, eficiência e economicidade.

Por fim o estudo apontou, através da experiência com a aplicação da defesa preliminar, que sua utilização torna o processo mais célere uma vez que oferecida a oportunidade desde logo de exercício de contraditório, há benefício para todas as partes, tanto para a administração como para o servidor.

REFERÊNCIAS

ANDERSON COSTA, **A defesa preliminar no rito de crimes funcionais**. 2016 Disponível em: <https://www.armador.com.br>, acesso em 22/09/2020.

BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-Lei nº 3.931 de dezembro de 1941. In: **Vade mecum** OAB. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2018a.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: **Vade mecum**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2018b.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que instituiu o Estatuto dos Servidores Públicos federais, Senado Federal, 18 de abril de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm, acesso em: 20/10/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC n ° 85.779/RJ. Rel. Ministro Gilmar Mendes. Tribunal do Pleno, julgado em 28/02/07. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14729465/habeas-corpus-hc-85779-rj/inteiro-teor-103115634>. Acesso em 29/09/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Sumula 330**. Terceira seção, 13 de setembro de 2006, julgado em 26/05/2004, DJ 20/09/07 p.232, Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-012_27_capSumula330.pdf, acesso em: 30 de outubro de 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª edição – São Paulo: Atlas, 2017.

CAMPOS DE SOUZA, Flávia Baracho Lotti. O controle (não)consensual dos acordos firmados na fase inquisitória e preparatória à ação de improbidade. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. Evento Virtual, v.6, n.1, p. 65-81, jan-jun. 2020.

Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/6479>, acesso em 21/09/2020.

ELPIDIO DONIZETTI. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito processual civil esquematizado**. 8ª edição- São Paulo: Saraiva, 2017.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 17ª edição- São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em: http://sglce.net/livros/Direito_Processual_Penal_2020-Aury_Lopes_Junior.pdf, acesso em 21/10/2020.

MARACANAÚ. Lei nº 447, de 19 de setembro de 1995, que instituiu Estatuto dos Servidores Públicos de Maracanaú, Câmara de Vereadores, Maracanaú-Ce. Disponível em: <https://www.maracanau.ce.gov.br/download/estatuto-do-servidor/>, acesso em 19/09/2020.

MARACANAÚ. C.I n ° 11/2020-CPAD. Coordenadoria de Processos Administrativos Disciplinares. **Relatório**. Maracanaú, 2020.

MANUAL PRÁTICO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E SINDICÂNCIA - Corregedoria-Geral da Advocacia da União. 2.ed. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2019. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/42052>, acesso em 13/10/2020.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. Edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 21ª edição rev., atual. e ampl –São Paulo, Atlas, 2017. Disponível em: [http://sglce.net/livros/Curso_de_Processo_Penal-Eug%C3%AAnio_Pacelli-21%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o-Editora_Atlas_\(2017\).pdf](http://sglce.net/livros/Curso_de_Processo_Penal-Eug%C3%AAnio_Pacelli-21%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o-Editora_Atlas_(2017).pdf), acesso em: 21/10/2020.

REIS, Alexandre Cebrian Araújo, GONÇALVES, Victor Eduardo. **Direito processual penal esquematizado**. 4ª edição - São Paulo, Saraiva, 2012.

TOURINHO FILHO. Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**. 13ª edição - São Paulo: Saraiva, 2010.