

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, JUSTIÇA E  
DESENVOLVIMENTO**

**LUÍS OTÁVIO CAVALCANTI SOARES DE ARAÚJO**

**O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINAR NA LEI ORGÂNICA DA POLÍCIA CIVIL DO  
ESTADO DE SÃO PAULO**

**SÃO PAULO**

**2020**

LUÍS OTÁVIO CAVALCANTI SOARES DE ARAÚJO

**O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINAR NA LEI ORGÂNICA DA POLÍCIA CIVIL DO  
ESTADO DE SÃO PAULO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento, sob a orientação do Professor Doutor Flávio Henrique Unes Pereira.

**SÃO PAULO**

**2020**

LUÍS OTÁVIO CAVALCANTI SOARES DE ARAÚJO

**O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINAR NA LEI ORGÂNICA DA POLÍCIA CIVIL DO  
ESTADO DE SÃO PAULO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento, sob a orientação do Professor Doutor Flávio Henrique Unes Pereira.

São Paulo,

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Orientador Flávio Henrique Unes Pereira  
IDP**

---

**Prof. MONICA SAPUCAIA MACHADO  
Avaliadora  
IDP**

---

**Prof. ROBINSON FERNANDES  
Avaliador 2  
FACULDADES INTEGRADAS CAMPOS SALES**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1 MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>14</b>
1.1 Separação dos Poderes.....	16
1.2 Princípio da Igualdade.....	29
1.3 Motivação das Decisões Administrativas.....	33
<b>2 LEI ORGÂNICA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>46</b>
2.1 A Reforma Operada pela Lei Complementar Estadual Nº 922/2002.....	47
2.2 Estrutura da Corregedoria Geral da Polícia Civil.....	52
2.3 Procedimentos Administrativos.....	54
2.3.1 Apuração Preliminar.....	56
2.3.2 Sindicância Administrativa.....	57
2.3.3 Processo Administrativo Disciplinar.....	58
<b>3 EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO DO JUÍZO CRIMINAL NA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>62</b>
3.1 Independência das Instâncias.....	71
3.2 Regras do Artigo 935 do Código Civil.....	73
3.3 Suspensão do Procedimento no Código de Processo Civil.....	75
3.4 Suspensão do Procedimento no Código de Processo Penal – Questões Prejudiciais.....	78

3.5 Confronto das Soluções do Código de Processo Civil e do Código de Processo Penal para a Suspensão do Procedimento com o Sobrestamento do Processo Administrativo.....	81
3.6 Regras do Artigo 386 do Código de Processo Penal.....	84
<b>4 O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>88</b>
4.1 Sobrestamento por Superveniência de Doença Mental.....	96
4.2 Análise dos Despachos dos Processos Sobrestados.....	100
4.2.1 Metodologia.....	100
4.2.2 Despachos.....	103
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>116</b>

## RESUMO

A reforma operada pela Lei Complementar Estadual nº 922/2002 na Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo (Lei Complementar Estadual nº 207/1979) introduziu, dentre outras inovações e alterações, o sobrestamento do processo administrativo disciplinar. Cuida o sobrestamento da suspensão do processo até a superveniência de decisão final do procedimento criminal correlato, com o escopo de evitar-se a concorrência de decisões conflitantes. O presente estudo analisa a independência das instâncias, a aplicação do princípio da igualdade, bem como a imperatividade da motivação na decisão interlocutória de sobrestamento, por força do disposto no artigo 65 da referida Lei Orgânica, bem como do artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), do artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo de 1989 e do artigo 93 da Constituição Federal Brasileira de 1988. Nele, são examinadas as decisões de todos os processos administrativos disciplinares em trâmite na Corregedoria Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo que se encontravam sobrestados em julho de 2020, tendo sido evidenciadas a ausência de motivação e a utilização de despachos padronizados. Ressalta-se, no universo examinado, a fundamentação consistente na mera alusão ao pressuposto estabelecido pela lei, ou seja, a existência de procedimento criminal correlato.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo administrativo disciplinar. Sobrestamento. Motivação.

## ABSTRACT

The reform operated by The Complementary State Law no. 922/2002 in the Organic Law of the São Paulo State Police (Complementary State Law no. 207/1979) introduced, among other innovations and changes, the overlay of the disciplinary administrative process. It pertains to the suspension of the process until the supervenience of the final decision of the related criminal procedure, whilst aiming at avoiding competition of conflicting decisions. The study analyzes the independence of the instances, the application of the principle of equality and the impertinence of motivation in the interlocution decision of overriding, under the provisions of article 65 of the Organic Law of the Police, as well as article 20 of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law, article 111 of the Constitution of the State of São Paulo and Article 93 of the Brazilian Federal Constitution of 1988. The decisions of all disciplinary administrative proceedings in the General Internal Affairs of the Civil Police of the State of São Paulo that were overtaken in July 2020 are examined, evidencing the absence of motivation and the use of standardized orders. Emphasizing, in the universe examined, the consistent reasoning in the mere allusion to the assumption established by the law, that is, the existence of a correlated criminal procedure.

**KEYWORDS:** Administrative disciplinary process. Suspension. Motivation.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por escopo analisar o sobrestamento do processo administrativo previsto na Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo (Lei Complementar Estadual nº 207, de 5 de janeiro de 1979), mais especificamente, se os despachos proferidos nos procedimentos que se encontravam sobrestados em julho de 2020 foram motivados, consoante o imperativo legal.

O instituto do sobrestamento do processo administrativo disciplinar, previsto na Lei Orgânica em questão, foi introduzido pela Lei Complementar Estadual nº 922, de 2 de julho de 2002, a qual operou diversas alterações nessa Lei Orgânica.

A Lei nº 922/2002 resultou da necessidade de uma reforma considerada urgente, já que a Lei nº 207/1979, tal qual o Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo (Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968), havia sido um diploma editado em um período de exceção, durante a ditadura militar.

Antes dessa reforma, o sobrestamento era tratado pela doutrina e pela jurisprudência.

Coube ao § 3º do artigo 65 da Lei Orgânica em comento disciplinar o instituto do sobrestamento, dispondo que a responsabilidade administrativa é independente da criminal (§ 1º). Assim, o policial civil responde civil, penal e administrativamente, por conduta irregular, podendo as sanções respectivas serem aplicadas cumulativamente (*caput*). O dispositivo estabelece que o policial civil absolvido na esfera criminal será reintegrado ao serviço público, fazendo jus a todos os direitos e vantagens legais, desde que comprove o trânsito em julgado da decisão judicial que negou a existência do fato delituoso ou que negue a sua autoria (§ 2º). Por fim, o § 3º dispõe que o processo administrativo só poderá ser sobrestado por despacho motivado da autoridade competente para aplicar a sanção administrativa.



A despeito de as instâncias administrativa e penal serem independentes, a decisão criminal acerca da existência do fato e da autoria vincula a decisão no cível (artigo 935 do Código Civil), acrescentando-se, no mesmo contexto, a decisão administrativa, que recebe igual efeito do juízo criminal, consoante a doutrina administrativista referenciada neste estudo.

Verificam-se os limites da norma autorizadora do sobrestamento e a motivação nos processos que se encontram sobrestados na Corregedoria Geral da Polícia Civil em julho de 2020, bem como a existência de critérios para a aplicação do instituto, com o objetivo de apontar parâmetros consentâneos com o interesse público e com o direito à ampla defesa do servidor. Nesse diapasão, a norma que trata do sobrestamento é verificada no tocante ao juízo de sua aplicação, daí a importância de sua motivação.

Foram examinadas todas as decisões de sobrestamento dos processos administrativos que se encontravam suspensos aguardando decisão do procedimento criminal correlato, em julho de 2020, na Corregedoria Geral da Polícia Civil, na Divisão de Processos Administrativos. O universo da amostra é constituído por 50 (cinquenta) processos, cuja integralidade foi organizada em apartado, como prova do referenciado.

Para tanto, empregou-se como metodologia a análise empírica, mediante cotejo dos despachos com a ótica da doutrina administrativista, em especial com o mandamento da lei determinando a motivação.

Na análise do instituto do sobrestamento, verificou-se tanto aspectos relacionados com a validação da norma que o autoriza como com aqueles que dizem respeito à sua aplicabilidade, mediante o exame dos processos sobrestados na Corregedoria Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo, no período apontado.

A delimitação do tema recai no estudo dos efeitos da decisão criminal no âmbito administrativo, e a razão de ser do sobrestamento como instrumento que visa evitar decisões conflitantes e que possam cercear o direito de defesa do servidor público, ocupante das carreiras policiais.

A delimitação também recai na análise do dispositivo legal que veicula o sobrestamento, no que tange à questão da discricionariedade conferida à

Administração Pública e os seus limites, bem como o fato do legislador não ter fixado um limite temporal para o sobrestamento, além de verificar a motivação em todos os processos até então sobrestados, no período considerado.

Determinado ato praticado pelo servidor público no exercício de uma das carreiras policiais pode configurar fato típico penal e infração administrativa prevista na Lei Orgânica da Polícia Civil paulista.

A delimitação importante diz respeito à análise da repercussão das decisões do juízo criminal na esfera administrativa. Como regra, tem-se que as decisões na seara administrativa, tais quais as decisões no juízo cível, não repercutem na esfera penal.

Saliente-se que a denominada harmonização das decisões criminais, civis e administrativas é tema que envolve grande complexidade doutrinária e jurisprudencial.

No sistema da separação absoluta das ações civis e penais, a sentença criminal condenatória condiciona a decisão no juízo cível. Essa modalidade é adotada nos Estados Unidos da América e na Inglaterra e Holanda. Já no sistema da independência ou separação relativa, a decisão da justiça criminal vincula a decisão na esfera cível nas questões de fato e de direito. É o caso de Argentina, Chile, Colômbia, Espanha e Brasil.

Por fim, no sistema de adesão a lei confere ao juiz criminal competência para decidir a lide civil, desde que a vítima opte por pleitear a reparação dos danos civis no processo penal. É o que ocorre na Alemanha, França, Itália e em Portugal.

O postulado da separação/harmonização dos Poderes do Estado é atualmente concebido como um instrumento de efetivação dos direitos fundamentais. Adquire maior sentido dogmático, consentâneo com a realidade, falar-se em colaboração entre os Poderes. A ideia inicial foi desenvolvida na Grécia Antiga, por Aristóteles (2000), tendo sido redesenhada por Montesquieu (2000) e readequada no pós-Segunda Guerra. No entanto, não se afasta o fundamento de que a soberania do Estado é uma só, e, nesse diapasão, o sistema assim considerado deve zelar para que não

coexistam decisões contraditórias e antagônicas. Isso porque, ao apreciar o mesmo fato, o Estado deve buscar decisões homogêneas e coerentes. Decisões contraditórias sobre um mesmo fato levariam a um sério questionamento da credibilidade do sistema como um todo.

Neste ponto, faz-se necessário um esclarecimento em relação à sistemática da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista. O artigo 75 do diploma em questão estabelece as hipóteses de demissão qualificada, também referenciada como demissão a bem do serviço público, quais sejam, (1) conduzir-se com incontinência escandalosa e praticar jogos proibidos; (2) praticar crime contra a Administração Pública, a Fé Pública, a Fazenda Pública ou contra a Segurança Nacional; (3) revelar segredos profissionais; (4) praticar ofensas físicas a outrem; (5) causar lesão ao erário; (6) praticar concussão e corrupção; (7) provocar movimento grevista; (8) praticar agiotagem; (9) exercer advocacia administrativa; (10) praticar crime hediondo, tortura, tráfico de drogas e terrorismo; (11) praticar crime contra o sistema financeiro ou lavagem de bens ou dinheiro; e (12) praticar ato de improbidade. Nos casos apontados, a lei impõe a instauração de processo administrativo disciplinar. Note-se que, em rigor, haverá processo criminal correlato basicamente em todas as hipóteses, salvo em algumas situações de ato de improbidade administrativa e na prática de agiotagem. É nesse contexto do devido processo legal que está previsto o sobrestamento.

Torna-se também oportuno elucidar que a sentença penal absolutória na esfera administrativa igualmente estabelece uma série de parâmetros. Em consonância com o artigo 935 do Código Civil, se o juízo criminal absolve o réu porque restou demonstrado que o fato inexistiu, não poderá a esfera administrativa reconhecer a ocorrência desse mesmo fato. Acrescente-se que, se no juízo criminal ficou demonstrado que o réu não foi o autor, não poderá o processo administrativo imputar autoria ao acusado.

Ocorre que a sentença penal absolutória nem sempre fará coisa julgada no âmbito administrativo, pois, ao absolver o réu, o juiz criminal deverá necessariamente mencionar a causa na parte dispositiva da sentença, como determina o artigo 386 do Código de Processo Penal. Assim, a decisão que absolve por não constituir o fato infração penal não vincula a

Administração, pois o mesmo fato poderá tipificar infração administrativa. Da mesma forma, as decisões que asseveram a inexistência de prova de ter o réu concorrido para a infração penal, ou não haver prova suficiente para a condenação, também não impedem a Administração de concluir que no processo administrativo disciplinar tal prova existe, é suficiente e robusta para ensejar a aplicação de penalidade administrativa.

A absolvição criminal que ocorre com base na insuficiência de provas para a condenação não impede a rediscussão na seara administrativa em contexto absolutamente independente da esfera criminal.

Outra situação usual diz respeito ao arquivamento do inquérito policial, o qual não vincula a decisão administrativa. O reconhecimento das excludentes de ilicitude na seara criminal também vincula a decisão administrativa.

O problema identificado versa sobre o fato de o dispositivo legal que autoriza o sobrestamento estabelecer um pressuposto fático, qual seja, a existência de processo judicial criminal correlato; e a necessidade de o despacho que o declarar ser obrigado a atender ao requisito legal da motivação. Especificamente, no presente estudo, verifica-se se ocorreu a motivação exigida pela lei na aplicabilidade do instituto. Nesse contexto, é pertinente a seguinte indagação: observou-se, nos despachos dos processos administrativos sobrestados, a devida motivação?

A lei aloca o sobrestamento como causa de suspensão dos atos do processo administrativo, pois estabelece o sobrestamento como providência necessária para que se aguarde a decisão judicial. Esclarece-se que o sobrestamento é a suspensão dos atos do processo administrativo com o objetivo de aguardar a sentença penal ou a realização de provas importantes. No universo referenciado de processos examinados, não há nenhum processo administrativo suspenso aguardando realização de prova relevante no processo criminal. Todos foram sobrestados até decisão final na esfera criminal.

Até este ponto, a introdução em curso teve o propósito de oferecer um panorama bastante objetivo deste trabalho, passando-se, a seguir, a

apresentar o marco teórico que o embasou, qual seja, a motivação das decisões como exigência do devido processo legal no contexto do Estado Democrático de Direito. Para tanto, recorreu-se a autores da doutrina administrativista.

A motivação é analisada como um requisito indispensável, ligado à aplicabilidade da norma e não à sua validação, consoante a doutrina de Klaus Günther, analisada por Flávio Henrique Unes Pereira (2007). Adotou-se, ainda, como marco teórico a análise do conteúdo jurídico do princípio da igualdade no dispositivo do sobrestamento, na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (2001, 2011), considerando-se que a norma não fixa prazo-limite para o evento jurídico,

Ainda como referencial teórico examina-se o postulado da separação dos poderes, em sua concepção útil ao Estado contemporâneo, como instrumento de fiscalização e controle, com redimensionamento do Poder Judiciário, para suprir a inércia dos órgãos de representação da soberania popular.

Além do Capítulo 1, que traz o marco teórico já mencionado, o trabalho estrutura-se consoante explicitado a seguir.

O Capítulo 2 apresenta alguns aspectos hermenêuticos históricos atinentes à Lei Complementar Estadual nº 207/1979, porque o projeto teve tramitação sob a égide do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, durante a ditadura militar. Nele, expõem-se as linhas gerais da estrutura da Corregedoria Geral da Polícia Civil, bem como os procedimentos que nela tramitam. Ao final do capítulo, faz-se uma análise a respeito da Lei Complementar Estadual nº 922/2002, cuidando-se de diploma que procurou adequar a lei à Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, e que introduziu o instituto do sobrestamento no artigo 65.

O Capítulo 3 versa sobre a comunicação das instâncias, além de verificar o tratamento da suspensão do processo no âmbito processual civil e a suspensão do processo penal em face das denominadas questões prejudiciais.

O Capítulo 4 aborda o sobrestamento propriamente dito, analisando sua natureza jurídica e aspectos do dispositivo legal que o veicula. Nele, também é tratada a questão do sobrestamento em razão de superveniência de doença mental do acusado. Em seguida, examina os despachos de todos os 50 (cinquenta) processos que se encontravam sobrestados em julho de 2020, perquirindo sobre a existência ou não de motivação e o respectivo conteúdo. As cópias reprográficas dos despachos que determinaram os sobrestamentos foram organizadas em apartado (anexo em arquivo digital) e constituem prova dos fatos apontados neste estudo.

A Conclusão expõe a síntese da argumentação, apontando os resultados da pesquisa e, por fim, propõe uma solução para a celeridade do sobrestamento nos processos administrativos disciplinares.

## 1 MARCO TEÓRICO

Ao analisar a questão do Estado e a dialética com o constitucionalismo, Jorge Miranda (2016, p. 75-76), especificamente no que tange ao século XXI, assevera que se vive em um contexto político constitucional “de grandes transformações e instabilidades”. O doutrinador aduz que os regimes totalitários experimentaram queda irreversível, e que o constitucionalismo no Ocidente passou a ser identificado com a democracia representativa e pluralista em um ambiente liberal sob o aspecto político, ao amparo do Estado de Direito prevalente.

Jorge Miranda (2016) prossegue na análise, expondo as faces das contradições e indefinições do século XXI, como o funcionamento do sistema de partidos políticos e a articulação com o sistema econômico. Aponta o regime islâmico como tomado por movimentos fundamentalistas em países muçulmanos, configurando um novo tipo constitucional, antagônico ao modelo de Estado de origem europeia, porque nele se unem a lei religiosa e a lei civil, o poder espiritual e o poder temporal. Ainda, acrescenta:

“Depois, observam-se no Estado – sobretudo na Europa – fundos sintomas de crise, derivada quer de causas financeiras (os custos de serviços cada vez mais extensos para populações ativas cada vez menos vastas e com necessidades crescentes), de causas administrativas (a multiplicação dos serviços e das intervenções, a par do peso dos grupos corporativos na Administração) e de causas comerciais (a quebra de competitividade, com países sem o mesmo grau de proteção social).

Tudo isto no contexto de globalização, com os seus aspectos positivos e negativos: circulação de ideias, comunicação instantânea da informação à escala mundial, apagamento de especificidades locais, peso das grandes empresas multinacionais e transacionais e dos grandes grupos financeiros, fácil propagação de qualquer crise do centro para a periferia.” (MIRANDA, 2016, p. 75)

Por fim, o estudioso conclui:

“E não menos importante do que todas estas vicissitudes e estes problemas, deparam-se à escala de toda a Humanidade – a degradação da natureza e do ambiente, as desigualdades económicas entre países industrializados e países não-

industrializados, os movimentos de migração do Sul para o Norte com fenômenos de inter e multiculturalismo não sem problemas, as situações de exclusão social mesmo nos países mais ricos, a manipulação comunicacional, a cultura consumista de massas, a erosão de valores éticos familiares políticos, as tensões étnicas e religiosas, enfim, os surtos de terrorismo maciço.” (MIRANDA, 2016, p. 76)

Ao término da análise do século XXI, o autor referencia que, mesmo nos países mais avançados, enfrenta-se uma sociedade de “risco”, uma vez que o Estado, por meio do sistema jurídico, tornou-se o garantidor da confiança, porém teve a sua credibilidade desgastada em face do risco e de perigos avassaladores.

Nesse contexto de contradições e indefinições, enfrenta-se, no presente estudo, a questão de uma decisão do Poder Judiciário se sobrepor a atividade atípica jurisdicional do Poder Executivo, para impor uma decisão no bojo de um processo administrativo, prevendo a lei que a autoridade competente para decidir suspenda motivadamente o procedimento até a decisão judicial.

O referencial aqui é constituído (1) pela separação dos poderes, postulado erigido como cláusula pétrea no ordenamento jurídico brasileiro; (2) pelo princípio da igualdade, porque o administrador deve despender tratamento paritário àqueles que estão na mesma situação fática no processo administrativo; e (3) pela obrigatoriedade da motivação das decisões no âmbito administrativo, porque o sobrestamento deve ser motivado, com a indicação das razões pelas quais, no caso concreto, faz-se necessário.

Nas considerações apresentadas sobre o Projeto de Lei nº 349/2015, que incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público, Unes Pereira (2015, p. 17-19), comentando o texto que seria aprovado como artigo 20 da LINDB, adverte que o operador do direito deve observar o fato de a interpretação da lei envolver dois momentos distintos. O primeiro momento é o da validação da norma; e, o segundo, o da sua efetiva aplicação em um caso concreto. Assim, a motivação constitui elemento indispensável para se verificar se “a adequabilidade normativa foi, de fato,



manejada pelo operador do direito”, consoante entendimento fundado na doutrina desenvolvida por Klaus Günther (2004 apud PEREIRA, 2015, p. 18).

### **1.1 Separação dos Poderes**

Atualmente, o escopo primordial do princípio da separação dos poderes deixou de ser a proteção da liberdade individual contra os abusos de um monarca tirano. A finalidade básica do Estado contemporâneo é a promoção de direitos fundamentais, cuja operacionalização só é possível com a atividade eficiente das funções estatais. Isso pressupõe que o princípio tenha conotação instrumental para viabilizar juridicamente a cooperação entre os poderes do Estado.

No Estado contemporâneo, os mecanismos de controle têm notável importância, de modo que a fiscalização das funções estatais pelo próprio Estado e pela sociedade é imprescindível para se alcançar os interesses verdadeiramente majoritários da coletividade.

É pertinente afirmar-se que, na atualidade, o mais relevante para o princípio em comento são os sistemas de controle, os quais envolvem, necessariamente, as atividades fiscalizatórias e de coordenação.

As reações institucionais ilegítimas de um Poder contra o outro não devem ser admitidas, por violarem o preceito da separação dos poderes esculpido na Constituição Federal de 1988, bem como causarem prejuízo manifesto ao povo, detentor do poder.

Atribui-se a Aristóteles (2000), na Grécia Antiga, o delineamento das clássicas funções do Estado, apontando o pensador três funções distintas, as quais seriam exercidas pelo soberano: (1) elaborar normas a serem obedecidas pela sociedade; (2) aplicar tais normas em função administrativa, de acordo com a casuística da vida do Estado; e (3) julgar com o escopo de solucionar eventuais lides. Saliente-se, contudo, que a lição aristotélica concentrava essas funções no soberano, o qual tudo podia.

Igualmente, é tradicional a orientação no sentido de que Montesquieu, séculos depois, ao tratar da corrupção do princípio da aristocracia, adequou a

doutrina de Aristóteles, formatando-a para o seu tempo e estabelecendo que cada função deveria ser exercida por órgãos independentes, e que “a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder” (TEMER, 2017, p. 121).

Na realidade, a teoria desenvolvida por Montesquieu (2000) foi um paradigma erigido contra o absolutismo, tendo sido, indubitavelmente, um dos sustentáculos para o constitucionalismo, conforme se verificou na própria Revolução Francesa, bem como na Americana. A divisão das três funções em órgãos distintos foi uma reação ao soberano déspota, uma contenção ao poder ilimitado e concentrado, constituindo uma garantia aos cidadãos. Cada órgão exerceria funções diferenciadas, porém com interdependência recíproca, funcionando cada qual como freio do outro.

Consoante aponta Gonçalves Carlos (2017), a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, na Constituição francesa, foi a defesa “mais apaixonada” de Montesquieu. Previa que a existência de direitos do homem e a separação dos poderes seria condição imprescindível para a existência da constituição. O modelo desenvolvido pelo pensador francês acabou por influenciar deliberadamente a divisão orgânica e funcional do Poder em grande parte do Ocidente.

Montesquieu (2000) é referenciado como um pensador típico da modernidade clássica, tendo estabelecido o desenvolvimento teórico na lógica, na razoabilidade e no individualismo. O pensador é apontado como um dos principais articuladores do estudo sistemático da doutrina da separação dos poderes.

Um dos aspectos principais do estudo de Montesquieu (2000) diz respeito ao postulado de que a sociedade deveria organizar-se por meio da criação de freios e restrições ao poder estatal, a fim de assegurar direitos e garantias individuais, com vistas ao fortalecimento do Estado de Direito como antídoto ao despotismo. Além disso, a concepção da separação dos poderes deveria privilegiar a instância moderadora, evidenciando o caráter político da teoria, e não propriamente jurídico, para cuidar das funções do Estado. Essa instância moderadora teria a função de equilibrar os demais poderes. Na visão

de Montesquieu (2000), o Poder Legislativo deveria prevalecer, inclusive, sobre o Poder Judiciário. Essa máxima explicaria o fato de a denominada jurisdição constitucional ter demorado para ser implantada em países da Europa, na porção ocidental.

Nos Estados Unidos da América, a doutrina desenvolvida por Montesquieu (2000) sofreu modificações relevantes, principalmente porque se temia a concentração do poder no Legislativo, uma vez que isso poderia dar azo à tirania. Por consequência, adotou-se um modelo que nitidamente reduzia a supremacia do Legislativo, afastando-se do modelo europeu. O sistema americano visava a uma melhoria das funções estatais, com o fortalecimento do Executivo. Não havia a preocupação em limitar o poder de um rei. Na realidade, criou-se um sistema de controle entre os poderes, classicamente traduzido como *checks and balances system*, ou seja, há um fracionamento de funções estatais entre vários órgãos, que laboram criando um controle recíproco.

Gonçalves Carlos (2017) aponta os objetivos do sistema de freios e contrapesos, enumerando que este (1) evita a tirania; (2), limita a autoridade; (3) impede arbitrariedades; e (3) preserva as liberdades individuais. A experiência norte-americana demonstrou que o sistema de freios e contrapesos teve papel fundamental para o fortalecimento do Poder Judiciário, notadamente no que tange à sua independência, bem como fortaleceu o Poder Executivo, o qual já era portador de uma gênese democrática. Em outras palavras, a articulação das decisões da Suprema Corte, e a própria separação dos poderes remodelada nos Estados Unidos da América, por um lado, conferiu um novo *status* ao Poder Judiciário, equiparando-o aos demais poderes. Por outro lado, o sistema de freios e contrapesos efetivamente mudou o perfil granítico da separação dos poderes europeu, conferindo-lhe maior flexibilidade, criando uma predominância episódica entre eles. Daí a ideia de que a expressão separação de poderes se mostra inadequada, e que o mais pertinente seria a *relação entre os poderes*, contextualizada em determinado período da história.

A dogmática atual da separação dos poderes indica que não é possível admitir referido preceito com a concepção engessada do Estado liberal-burguês europeu dos séculos XVIII e XIX, pois a separação dos poderes

deixou de ser um dogma do Estado e adquiriu o perfil de verdadeiro princípio institucional, com caráter instrumental. A teoria de Montesquieu (2000) e a doutrina desenvolvida nos Estados Unidos se complementam, e não necessariamente se excluem.

Igualmente, torna-se relevante pontuar o fato de que a teoria clássica da separação dos poderes foi erigida como garantia da liberdade, exatamente por limitar o exercício do poder, ou seja, proteger a liberdade individual contra a tirania e os abusos do Estado. Não por acaso, a liberdade é o núcleo do princípio da separação dos poderes.

O Estado moderno viabiliza que um centro de poder estatal desempenhe funções de outro, denominadas atípicas, exatamente para exercer maior autonomia. Constituem exemplos clássicos de exercício de funções atípicas no Brasil, (1) o julgamento do Presidente da República pelo Poder Legislativo, no procedimento de *impeachment*; (2) a edição de medida provisória pelo Presidente da República; e (3) a eleição, pelo Poder Judiciário, de seus órgãos diretivos, bem como a elaboração de seus regimentos internos, além da disposição sobre o funcionamento de seus órgãos administrativos.

É inegável, no entanto, que a época atual venha caracterizando-se por uma quebra de paradigmas no Direito Público. A matriz clássica conceitual de interesse público, igualdade, legitimidade – e mesmo de separação de poderes –, deve sofrer uma readequação à realidade em que vivemos.

Mostra-se bastante evidente que não há mais razão para se visualizar a separação dos poderes como um escudo contra o poder absoluto, em sua concepção clássica, desenvolvida por Montesquieu (2000). O Estado moderno requer agilidade e flexibilidade para resolver situações envolvendo considerável complexidade. Isso se explica pelo fato de ao modelo clássico de Estado liberal europeu terem sido impostas abstenções com o escopo de assegurar a liberdade individual dos cidadãos, porém o Estado moderno deve ter uma ação visando concretizar o interesse público nas mais variadas áreas de atuação, em particular no que tange aos direitos metaindividuais, da espécie difusos.

A rígida divisão de funções estatais, somada à elevação da liberdade como valor supremo, caracterizou o Estado liberal burguês europeu, mas não

satisfaz às necessidades do Estado moderno, no qual o preceito da dignidade da pessoa é apontado como o esteio de toda a malha principiológica. A propósito, Esteves Gomes (2009, p. 24) tece as seguintes considerações:

“O princípio da dignidade da pessoa humana – como princípio que fundamenta a relação entre o poder e os membros da sociedade política, no sentido de reconhecer o estatuto jurídico básico de cada homem que o Estado tem de respeitar – terá que estar imperativamente consagrado na Constituição de qualquer Estado que se diga de Direito. Efectivamente, numa perspectiva material ou substantiva, só há uma democracia: aquela que se baseia no axioma antropológico da dignidade da pessoa humana, como valor que não está à disposição das maiorias contingentes – nesse sentido, portanto, como valor absoluto.”

O preceito da dignidade da pessoa tem como característica o carácter multicultural e, ao longo da história da Humanidade, sempre se mostrou como uma proteção da pessoa, em qualquer contexto político ou ideológico. Cumpre a função de ser uma fonte de outros direitos humanos, notadamente aqueles vinculados a uma existência plena, livre de opressão, e que possibilite o desenvolvimento individual pleno nos aspectos culturais e econômicos.

Na realidade, a abordagem adequada à modernidade desmistifica o princípio da separação dos poderes como um dogma, visualizando-o de modo pragmático, articulado com o dinamismo que se espera do Estado no enfrentamento dos mais diversos problemas. Essa é a formulação de Lowestein (1965 apud CARLOS, 2017). Assim, têm-se funções governamentais, as quais constituem uma especialização independente dos órgãos que as exercem. As funções estão ligadas à natureza da tarefa, ao passo que a separação de poderes é a consequente divisão das funções entre os poderes constituídos.

A característica do pluralismo da sociedade moderna demanda novo dimensionamento da teoria da separação dos poderes, uma vez que o poder político estatal exige do Estado moderno o exercício de novas funções, não sendo possível enumerá-las taxativamente.

Ackerman (2000) sustenta o fato de o modelo americano, denominado modelo madisoniano de separação tripartite do *poder entre Presidência,*

*Câmara e Senado*, provocar uma série de problemas, e de a limitação da separação do poder entre três ou quatro instâncias não ser suficiente para o atendimento do interesse público. Torna-se necessário, assim, renovar amplamente o princípio, com o fito de abandonar uma concepção engessada e ortodoxa, compromissada apenas com o ideal da liberdade individual. A nova dogmática estabelece aos organismos do Estado a adequação à demanda social, multifacetada e complexa.

A propósito da separação dos poderes, Ackerman (2000) propõe que, além da especialização funcional, ela tenha o Poder Judiciário com a missão de impedir os abusos e a corrupção; além disso, sustenta a existência de uma instância regulatória com a finalidade de obrigar o Estado a dar satisfações à sociedade de sua regulação econômica.

A nova visão do princípio da separação dos poderes indica que este é materializado pela atividade recíproca de controlar, fiscalizar e coordenar, sendo instrumento de harmonia e moderação. No mundo contemporâneo, não há mais lugar para uma concepção dogmática exclusivamente baseada na especialização funcional.

Daí a assertiva de que as constituições alocam o postulado da separação dos poderes como fonte de regras, as quais determinam condutas objetivas, impondo aos órgãos especializados o exercício de funções estatais de modo harmônico, com mútua cooperação, reverência e tolerância, primando pelo já mencionado controle recíproco (sistema de freios e contrapesos). Com esse proceder evita-se, em prol de toda a coletividade, o abuso do exercício do poder político.

O princípio da separação dos poderes está expresso no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, e dele se extraem duas regras jurídicas de observância obrigatória.

A primeira regra versa sobre o controle do arbítrio e do abuso no exercício do poder político, o que é resolvido, em princípio, pela ação do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e das agências reguladoras, por exemplo. A segunda regra diz respeito ao equilíbrio, à

cooperação, harmonia e tolerância que devem existir reciprocamente entre os órgãos estatais detentores do exercício do poder político.

Piçarra (1988 apud CARLOS, 2017, p. 174) evidencia que o princípio em comento não criou “um equilíbrio permanente entre os poderes separados, mas sim a predominância cíclica de um deles”. Evidencia-se, com isso, o redimensionamento, nas democracias ocidentais, do Poder Judiciário após a Segunda Guerra Mundial. As Cortes Constitucionais adquiriram inegável *status* político, como protetoras da ordem constitucional, sendo responsáveis por avaliarem a vontade da maioria, primado da democracia. O Poder Judiciário, nesta ordem de ideias, torna-se, obrigatoriamente, responsável por intervir quando os órgãos de representação da soberania popular permanecem inertes.

Por sua vez, Gonçalves Carlos (2017) evidencia que o Supremo Tribunal Federal (STF), recentemente, fez deliberações com inegável caráter político, substituindo órgãos que deveriam decidir, com a necessária brevidade, segundo a vontade da maioria dos cidadãos. Cita como exemplos decisões envolvendo (1) uniões homoafetivas; (2) interrupção terapêutica da gestação de fetos anencefálicos; (3) cotas raciais; (4) pesquisas em células-tronco; (5) nepotismo; (6) demarcação de terras indígenas; e (7) definição do rito procedimental para processo de *impeachment*. As matérias apontadas, em rigor, deveriam ser apreciadas pelos representantes do povo. No entanto, no sentido do texto referenciado, os órgãos representativos restaram inertes, e o Poder Judiciário atuou. O doutrinador também menciona como caso emblemático a decisão monocrática proferida pelo Ministro do STF Luiz Fux, na ADI nº 4.663/RO, na qual reconheceu a inconstitucionalidade do inciso XVII, do artigo 3º, da Lei nº 2.507, de 4 de julho de 2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO), dando um novo alinhamento à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na consecução do orçamento. Seria “uma legítima interferência do Poder Judiciário em defesa da democracia e da Constituição”, pondera o Ministro.

É indubitável que a civilização experimentou profundas transformações no século XXI, e o contexto hodierno exige uma nova e renovadora compreensão do princípio da separação dos poderes.



Atualmente, faz mais sentido dogmático falar-se, portanto, em cooperação entre os poderes do que em separação dos poderes. Os poderes constituídos devem ser reciprocamente solidários.

Nessa linha, Bandeira de Mello (2011, p. 31), ao comentar as funções legislativa, executiva e judiciária, acentua:

“Esta trilogia não reflete uma verdade, uma essência, algo inexorável proveniente da natureza das coisas. É pura e simplesmente uma construção política invulgarmente notável e muito bem-sucedida, pois recebeu amplíssima consagração jurídica. Foi composta em vista de um claro propósito ideológico do Barão de Montesquieu, pensador ilustre que deu forma explícita à idéia da tripartição. A saber: impedir a concentração de poderes para preservar a liberdade dos homens contra abusos e tiranias dos governantes.”

Medauar (2003, p. 29), por sua vez, assevera que a teoria da separação dos poderes constituiu um dos *pressupostos* que asseguraram a existência do Direito Administrativo, uma vez que a Administração, titularizando poder autônomo dos demais, justifica o perfil de um direito que balize o seu desenvolvimento.

Nesse mesmo diapasão, têm-se as considerações de Meirelles (2009, p. 51-52), segundo o qual,

“O impulso decisivo para a formação do Direito Administrativo foi dado pela teoria da separação dos Poderes desenvolvida por Montesquieu, *L’Espirít des Loís*, 1748, e acolhida universalmente pelos Estados de Direito. Até então, o absolutismo reinante e o enfeixamento de todos os poderes governamentais nas mãos do Soberano não permitiam o desenvolvimento de quaisquer teorias que visassem a reconhecer direitos aos súditos, em oposição às ordens do Príncipe. Dominava a vontade onipotente do Monarca, cristalizada na máxima romana ‘*quod princi placuit legis habet vigorem*’, e subsequentemente na expressão neocentrista de Luís XIV: ‘*L’Etat c’est moi*’.” (grifo do original)

Importa pontuar que, em sua concepção pura, a dogmática formulada por Montesquieu (2000) apregoa a existência de três funções estatais – elaboração de leis, sua aplicação e jurisdição –, no entanto, estabelece, com efeito, a prevalência do Poder Legislativo sobre o Executivo e o Judiciário. O fundamento dessa prevalência seria o fato de que os membros do Legislativo



estariam legitimados pelo sufrágio, com *status* de representantes do povo soberano.

No entanto, a referida prevalência do Legislativo não mantém mais consonância com a estrutura dos Estados modernos. A propósito, Medauar (2003, p. 30), conclui:

“Hoje, embora na maioria dos ordenamentos se mantenha o princípio da separação dos poderes, a fórmula originária não se ajusta totalmente à realidade político-institucional dos Estados. Alguns dados demonstram isso. Com o advento do Executivo eleito diretamente, não mais se justificaria a supremacia do Legislativo, pois haveria a situação de opor representantes do povo contra representantes do povo. Por outro lado, a ampliação das funções do Estado e a exigência contínua de adoção de medidas no âmbito econômico e social impõem atuação mais rápida, portanto, incompatível com a lentidão do processo legislativo. Daí a supremacia real do Executivo em todos os países da atualidade; o Executivo passou a ter atividade legislativa intensa, inclusive por atribuição constitucional de poder legislativo, como é o caso das medidas provisórias. Além do mais, verifica-se neste fim de século realidade dotada de maior complexidade em relação à época de Montesquieu; muitas instituições são dificilmente enquadráveis em algum dos três clássicos poderes, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.”

Bandeira de Mello (2011, p. 32) sistematiza e sintetiza em dois os critérios desenvolvidos para caracterizar as funções do Estado: o primeiro, ao qual denominou orgânico ou subjetivo, que identifica a função por meio de quem a desenvolve; e, o segundo, objetivo, que elege a atividade, um objeto. O critério objetivo, por sua vez, subdivide-se em dois. O primeiro, material ou substancial, reconhece a função por suas características, pois ao Legislativo cumpriria editar normas gerais e abstratas; ao Executivo, realizar o interesse público, de modo direto e imediato; e, ao Judiciário, solucionar conflitos na esfera jurídica. O segundo, referenciado como formal, seria erigido com critérios “específicos deduzíveis do tratamento normativo que lhes corresponda” (MELLO, 2011, p. 32). Esse critério levaria em conta não o aspecto material da função, mas sim um critério jurídico sistemático da Constituição com as normas infralegais. O autor critica o critério orgânico, evidenciando que não há uma relação absoluta entre um dado conjunto orgânico e uma função determinada, mas sim uma prevalência da atividade típica. Com efeito, os Poderes exercem atipicamente funções cujas atribuições

são de outros. O jurista também critica o parâmetro material, aduzindo que a identificação da função pela sua essência mostra-se falha, por exemplo, no regulamento que constitui um ato administrativo, mas não é atividade prática nem concreta. Por fim, Bandeira de Mello (2011, p. 35-36) conclui ser o formal o melhor critério é o formal, e assim discorre sobre cada uma das funções:

“Assim, função legislativa é a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de normas gerais, normalmente abstratas, que inovam inicialmente na ordem jurídica, isto é, que fundam direta e imediatamente na Constituição.

Função jurisdicional é a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de decisões que resolvem controvérsias com força de ‘coisa julgada’, atributo este que corresponde à decisão proferida em última instância pelo Judiciário e que é predicado desfrutado por qualquer sentença ou acórdão contra o qual não tenha havido tempestivo recurso.

Função administrativa é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.”

O critério formal, com efeito, leva em conta o modo de criação dos atos em relação ao aperfeiçoamento e exteriorização. Na realidade, esse critério propugna pelo cotejamento do ato com o ordenamento jurídico, para se saber se houve conformidade e adequação do ato com a lei.

Ao analisar a função administrativa sob o sistema normativo, Fernandes de Oliveira (2001, p. 37) pondera:

“Seguindo a ordem de raciocínio a que nos propusemos, assenta-se que a base do direito é o emprego de meros conceitos normativos formais, com exclusão de todo o estudo sociológico e de uma ideia finalista ou política. Tanto os aspectos sociológicos como os problemas valorativos sobre a ideia de Justiça são questões metajurídicas. Assim, no direito dá-se o aspecto normativo de dois modos: a) negativamente, enquanto sua missão não é explicar como acontecem os fatos sociais; e b) positivamente, enquanto seu objeto está constituído por normas, partindo das quais devem derivar seus conceitos jurídicos.”

Considera-se razoável a assertiva de que a tripartição de poderes, exposta por Montesquieu (2000), foi efetivamente adotada pelos Estados

modernos, porém com certas adequações para permitir a denominada interpenetração dos Poderes, em determinadas situações. Fato que decorre, naturalmente, do contexto das relações sociais históricas, que acabam por inviabilizar a adoção da teoria na sua concepção pura, com separação absoluta. Por essa razão, a doutrina constitucional e a administrativista se referem a funções típicas e atípicas. As funções típicas, predominantes, são aquelas inerentes à natureza do órgão, ao passo que, na função atípica, o órgão exerce função de outro, situação permitida expressamente pela legislação.

Veja-se que os Poderes, na Constituição Federal de 1988, são independentes entre si, porque assim se manifestou o poder constituinte originário, cumprindo frisar que as atribuições asseguradas não poderão ser delegadas de um Poder ao outro, como decorrência do princípio da indelegabilidade de atribuições. Em outras palavras, um órgão só poderá exercer a atribuição de outro quando houver expressa previsão constitucional, surgindo assim, a função atípica.

A indelegabilidade das funções (Poderes) é estabelecida pelo artigo 2º da Constituição Federal de 1988, ao dispor que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1998).

Não há ressalva explícita no Texto Constitucional de 1988, acerca da possibilidade de interpenetração de um Poder no outro, consoante referenciado. Note-se que a aludida ressalva estava presente na Constituição Federal de 1946, nos §§ 1º e 2º do dispositivo colacionado a seguir:

“Art. 36 – São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1º – O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

§ 2º – É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.”

Mas a ressalva explícita no que tange à possibilidade de delegação está explícita na atual Constituição do Estado de São Paulo:

“Artigo 5º – São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 1º – É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§ 2º – O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.”

No processo administrativo disciplinar, quando a autoridade com competência para decidir, motivadamente, delibera pelo sobrestamento do procedimento, com o objetivo de aguardar a decisão do juízo criminal, ela não se encontra no exercício da atividade atípica da Administração, pois, frise-se, não se trata, de modo algum, do exercício de funções “jurisdicionais” pela Administração Pública. Cuida-se, com efeito, de ato administrativo, com todo o regime jurídico e principiológico aplicáveis. O mesmo se diga quando a autoridade com atribuição sanciona ou absolve o servidor acusado, isto é, não há função jurisdicional. Registre-se que a função administrativa é desenvolvida por meio de uma variada e complexa atividade, não se caracterizando pela uniformidade presente na função legislativa e na função judiciária.

Faz-se oportuna a precisa lição de Medauar (2003, p. 49):

“Outro ponto a observar nesse tema: é frequente o uso dos termos ‘julgar’ e ‘julgamento’ nas atuações da Administração, como, por exemplo, nas expressões ‘julgamento da concorrência’, ‘julgamento do processo disciplinar’, ‘julgar o concurso’. Tais termos podem levar a equivocada ideia de que se trata de função jurisdicional exercida pela Administração; essas decisões, na verdade, incluem-se entre os atos administrativos, com suas notas típicas, não configurando atos jurisdicionais. Nem se trata de função jurisdicional a atividade realizada por órgãos administrativos que têm o termo ‘tribunal’ em sua denominação, como o Tribunal Marítimo e o Tribunal de Impostos e Taxas; as decisões aí tomadas têm igualmente natureza administrativa, com suas características e decorrências.”

Convém registrar que no Brasil não vigora o denominado contencioso administrativo, observando-se que toda controvérsia, litígio ou questão entre particular e Administração deve ser resolvida pelo Poder Judiciário, pois é o único Poder de onde emanam decisões com autoridade final e conclusiva. O País adotou em sua primeira Constituição Republicana, de 1891, o modelo norte-americano de jurisdição única, e não o francês do contencioso administrativo. Como adverte Meirelles (2009, p. 58), o modelo aqui adotado:

“[...] é o da separação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, vale dizer, entre o administrador e o juiz. Com essa diversificação entre a Justiça e a Administração é inconciliável o contencioso administrativo, porque todos os interesses, quer do particular, quer do Poder Público, se sujeitam a uma única jurisdição conclusiva: a do Poder Judiciário. Isto não significa, evidentemente, que se negue à Administração o direito de decidir. Absolutamente, não. O que se lhe nega pela possibilidade de exercer funções materialmente judiciais, ou judiciais por natureza, e de emprestar às suas decisões força e definitividade próprias dos julgamentos judiciais (*res judicata*).”

Por sua vez, a constitucionalidade da existência de efeitos da decisão criminal no âmbito administrativo poderia ser questionada, pois haveria violação à independência das instâncias ou da separação dos Poderes, e ocorreria uma ingerência indevida do Poder Judiciário na Administração Pública. O § 1º do artigo 65 da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista estabelece, com efeito, que a responsabilidade administrativa é independente da civil e da criminal, mas o § 2º do mesmo artigo diz que será reintegrado ao serviço público, no cargo que ocupava e com todos os direitos e vantagens devidas, o servidor absolvido pela Justiça, mediante simples comprovação do trânsito em julgado de decisão que negue a existência de sua autoria ou do fato que deu origem à sua demissão.

Portanto, somente nas hipóteses de negativa de autoria ou do fato imputado, assim decidido, com trânsito em julgado no processo criminal, a lei abre exceção à independência das instâncias. A exceção, como se verá nos tópicos examinados na sequência deste estudo, guarda consonância com a segurança jurídica e a coerência das decisões do sistema como um todo, e justificaria a existência do sobrestamento do processo administrativo disciplinar, nos termos da reforma operada pela Lei Complementar Estadual nº 922/2002.

## 1.2 Princípio da Igualdade

O artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 consagra o princípio de que todos são iguais perante a lei, sem distinção alguma de qualquer natureza. Por um lado, tem-se aqui a igualdade formal, porque se trata de uma igualdade formalizada perante a lei; e, por outro, a igualdade dita substancial é, classicamente, veiculada no brocardo aristotélico – “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades”. Ou, nas palavras de Nery Junior (1999, p. 42):

“O princípio da igualdade pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual: ‘Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades’”.

Ainda nessa linha, Afonso da Silva (2010, p. 211-212) pondera:

“As constituições só têm reconhecido a igualdade no seu sentido jurídico-formal: igualdade perante a lei. A Constituição de 1988 abre o capítulo dos direitos individuais com o princípio de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (art. 5º, *caput*). Reforça o princípio com muitas outras normas sobre a igualdade ou buscando a igualização dos desiguais pela outorga de direitos sociais substanciais. Assim é que, já no mesmo art. 5º, I, declara que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. Depois no art. 7º, XXX e XXXI, vêm regras de igualdade material, regras que proibem distinções fundadas em certos fatores, ao vedarem diferença de salário, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil e qualquer discriminação no tocante a salários e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência. A previsão, ainda que programática, de que a República Federativa do Brasil tem como um de seus objetivos fundamentais reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), veemente repulsa a qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV), a universalidade da seguridade social, a garantia ao direito à saúde, à educação baseada em princípios democráticos e de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, enfim a preocupação com a justiça social como objetivo das ordens econômica e social (arts. 170, 193, 196 e 205) constituem reais promessas de busca da igualdade material.”

O autor precitado tece considerações incisivas sobre o direito à igualdade, aduzindo que este não tem recebido tanto destaque quanto a

liberdade; assevera ser a igualdade o esteio fundamental da democracia, e que a igualdade não admite, com efeito, os privilégios e distinções característicos de um regime liberal. Assim, a burguesia, consciente de seus privilégios, jamais exigiu um regime de igualdade que seria nocivo à sua gênese, contrário aos seus interesses de classe dominante. Acrescenta-se que a burguesia sempre lutou por aquilo que conceitua como liberdade, criando a democracia liberal burguesa, assentada em processos de exclusão social.

A igualdade, no entanto, é apontada como um vetor fundamental da Constituição Federal de 1988 (FIGUEIREDO, 2000, p. 44). O princípio da igualdade deve direcionar toda a atividade da Administração, guardando profunda relação com a probidade administrativa, a qual, nos seus múltiplos vetores, proíbe, com veemência, privilégios de qualquer ordem. Isso significa que a validade de todos os atos e procedimentos administrativos só será efetivada se estiverem em consonância com a igualdade. Note-se que o dimensionamento do princípio é instrumental para se aquilatar a discricionariedade com a qual se conduziu o administrador, uma vez que esta guarda também os seus limites no princípio da igualdade, o qual fornece o parâmetro para a Administração desigualar, bem como quando pode agir adotando certos discrimines.

A igualdade na lei estabelece que quando esta discrimina, não pode ocorrer a escolha aleatória de situações. Exige-se a razoabilidade nas classificações, as quais devem ser lógicas, pertinentes aos discrimines eleitos. O princípio da igualdade, por sua vez, é uma limitação ao legislador e ao aplicador da lei.

Valle Figueiredo (2000, p. 46) sustenta que o legislador não é livre, porque tem de respeitar os princípios constitucionais, ainda que implícitos, para obter o resultado “igualdade na lei”. A doutrinadora conclui confrontando a igualdade *na* lei com a igualdade *perante* a lei:

“Deveras, igualdade na lei e igualdade perante a lei são coisas diferentes. O aplicador poderá, ao aplicar a lei, estar aplicando-a igualmente, estar aplicando a lei sem discriminações, mas poderá, ao aplicar a lei, estar violando o texto constitucional, na medida em que a lei tem de ser aferida pelas normas e princípios da Constituição.”

Com as considerações apresentadas, verifica-se a relevância de se pontuar a complexidade da abordagem do aspecto jurídico do princípio da igualdade. No que tange à igualdade substancial, mostra-se claro que o tratamento isonômico, real e efetivo de todos os cidadãos em face dos bens da vida não é, com efeito, uma abordagem da igualdade perante o direito. A igualdade substancial, como afirma Ribeiro Bastos (1999, p. 46), possui uma carga “humanitária e idealista”, cuidando-se de um valor perseguido pela Humanidade, até hoje não alcançado em sua plenitude. O insucesso se deve à natureza humana, em face de seu aspecto físico, diferenças psicológicas de dominação e submissão, além da complexa gama de fatores econômicos e sociais, com os processos de exclusão que lhes são inerentes.

A propósito da igualdade formal, pode-se extrair das considerações até aqui tecidas que ela consiste no direito de o indivíduo não sofrer discriminações, exceto quando o critério diferenciador for previsto ou não vedado pela Constituição Federal Brasileira.

Ao tratar do conteúdo jurídico da isonomia, Ribeiro Bastos (1999), ao referenciar Kelsen, aduz que este enumerou três momentos lógico-jurídicos diferenciados, os quais poderiam ser alvo da isonomia: (1) o momento anterior à elaboração da lei; (2) o momento da efetiva elaboração da lei; e (3) o momento da aplicação da lei. Como explica o doutrinador, Kelsen postula que antes da elaboração da lei o princípio da isonomia não tem aplicação jurídica alguma, porque no mundo real as pessoas e as coisas são diferentes. O momento da aplicação da norma se confunde com a própria legalidade, pois se cuida de aplicar a lei fielmente, como ela foi feita, não comportando a aplicação da isonomia. Em outros termos, se a autoridade não aplicar a lei corretamente estará caracterizada uma ilegalidade. A garantia de igualdade perante a lei estabelece que os órgãos aplicadores do Direito somente podem tomar em conta aquelas diferenciações feitas nas próprias leis e aplicá-las. Por fim, Ribeiro Bastos (1999, p. 48) argumenta:

“Daí se conclui quão insuficiente é, na verdade, a afirmação de grande parte de nossa doutrina e jurisprudência de que o princípio da igualdade consiste em ‘tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida em que eles se desigualem’. Não que seja errada tal assertiva. É que ela é tautológica, uma vez que o cerne do



problema remanesce irresolvido, qual seja, saber quem são os iguais e quem são os desiguais. A igualdade e a desigualdade não residem intrinsecamente nas coisas, situações e pessoas, porquanto, em última análise, todos os entes se diferem entre si, por mínimo que seja. O que acontece é que certas diferenças são tidas por irrelevantes, segundo o critério que se tome como discriminén. Assim, por exemplo, ao se aglutinarem diversas pessoas debaixo da noção de funcionário público, estão sendo ignoradas muitas distinções que estas efetivamente apresentam no que diz respeito, v.g., à estrutura, posição econômica, cor etc.”

O doutrinador prossegue em suas ponderações:

“Constata-se, pois, que à medida que se ascenda a um nível de abstração, todas as coisas e pessoas vão-se parificando. O conteúdo do princípio isonômico reside precisamente nisto: na determinação do nível de abstratividade que deve ter o elemento diacrítico para que ele atinja as finalidades q que a lei preordena. É que o princípio da isonomia pode ser lesado tanto pelo fato de incluir na norma pessoas que nela não deveriam estar, como também pelo fato de não colher outras que deveriam sê-lo.” (BASTOS, 1999, p. 49)

Vê-se, pois, que nessa linha de raciocínio a questão da isonomia se resolve, efetivamente, com o cotejamento do elemento discriminador e a finalidade da norma.

Saliente-se que a doutrina administrativista brasileira faz referência ao estudo desenvolvido por Bandeira de Mello (2001, p. 47-48), a respeito do conteúdo jurídico do princípio da igualdade na norma, onde é estabelecido um critério para se aferir eventual ofensa ao preceito constitucional da isonomia. No estudo referenciado, o jurista especifica que ocorre a ofensa quando:

I – A norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas, ou uma pessoa futura e indeterminada.

II – A norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequiparadas. É o que ocorre quando pretende tomar o fator “tempo” – que não descansa no objeto – como critério diferencial.

III – A norma atribui tratamentos jurídicos diferentes em atenção a fator de discrimin adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados.

IV – A norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o discrimin estabelecido conduz a efeitos contrapostos

ou de qualquer modo dissonantes dos interesses prestigiados constitucionalmente.

V – A interpretação da norma extrai dela distinções, discrimines, desequiparações que não foram professadamente assumidos por ela de modo claro, ainda que por via implícita.” (MELLO, 2001, p. 47-48)

A teoria desenvolvida por Bandeira de Mello (2001) denota que a análise da isonomia não é uma avaliação engessada das situações ditas iguais ou desiguais que ocorrem no mundo fenomênico. Na realidade, a proposta é verificar de modo articulado e dialético a finalidade, que, com efeito, justifique e se coadune com a discriminação. Justen Filho (2011, p. 170) assevera que a teoria desenvolvida indica que o pensamento do seu autor foi fortemente influenciado pelo princípio da proporcionalidade, em uma época cujo assunto não merecia a devida atenção da doutrina pátria.

Na presente Dissertação são analisados dois aspectos da igualdade atinente ao sobrestamento do processo administrativo disciplinar. O primeiro, em face do legislador que introduziu o instituto na Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, em 2002, por meio do artigo 65 e parágrafos, especificamente o 3º. Verifica-se o pressuposto exigido pela lei – existência de processo criminal correlato em tramitação, a discricionariedade conferida, e a exigência de motivação. Além desses aspectos, discute-se a questão da ausência da previsão de prazo para a vigência do sobrestamento. No primeiro aspecto, é analisado se a lei criou ou não tratamentos abusivamente diferenciados a servidores que estão na mesma situação. O segundo aspecto recai na análise da aplicação do instituto do sobrestamento pela autoridade com atribuição para decretá-lo, porque esta tem o dever de agir de modo igualitário, sem conferir diferenças dissonantes da finalidade do instituto.

### **1.3 Motivação das Decisões Administrativas**

O primeiro aspecto a ser destacado no que toca à motivação, inclusive já frisado neste estudo, diz respeito ao fato de ela ser indispensável para a

análise da aplicação da lei, a fim de possibilitar a aferição da conduta do aplicador ou do operador do direito.

O artigo 20 da LINDB estabelece, com efeito, que o administrador deve motivar a sua decisão, devendo demonstrar a sua necessidade e adequação, cumprindo-lhe, inclusive, analisar as alternativas possíveis, na situação concreta.

Consoante já assinalado neste estudo, a interpretação da lei envolve momentos distintos. Na realidade, trata-se de dois momentos distintos: (1) o da validação; e (2) o da aplicação da norma. Klaus Günther (2004 apud PEREIRA, 2015, p. 17-19), verifica que “a lei abstrata – juízo de validação, não dá conta de sua aplicação”. Explica que o legislador, por mais que seja minudente, não consegue prever todas as hipóteses possíveis de ocorrerem no mundo fenomênico. Por consequência, quando se aplica determinada norma em uma situação específica, ou seja, juízo de aplicação, deve-se levar em conta qual é a norma adequada a determinada situação, datada, única e contextualizada. Não se deve considerar se a lei é válida, “porque isso coube ao discurso de validação” (GÜNTHER, 2004 apud PEREIRA, 2015, p. 17). Por fim, Unes Pereira (2015, p. 17-18) aduz que a decisão correta, portanto, é aquela que enfrenta elementos fáticos concretos:

“A decisão correta não quer dizer outra coisa senão aquela que considerou as particularidades do caso concreto mediante a descrição completa dos elementos fáticos relevantes. Não se trata de uma decisão que seria a expressão da verdade absoluta, a priori e abstratamente considerada. Não há, *per se*, a solução unívoca. Esta é construída no juízo de aplicação da norma e, dessa maneira, *a posteriori*, ou seja, quando, além das normas *prima facie* aplicáveis, tem-se a completa descrição da situação concreta.

A motivação da decisão torna-se, nesse cenário, indispensável, já que somente a exposição dos fundamentos de fato e de direito, entre os quais se impõe o exame dos elementos relevantes apresentados no devido processo, será possível avaliar se a adequabilidade normativa foi, de fato, manejada pelo operador do direito.”

Resta evidente, no ensinamento de Unes Pereira (2015), que a Administração não pode ignorar os argumentos da parte, particular ou servidor, o que explica a necessidade de a motivação conter as alegações dos envolvidos, bem como a exigência de a Administração expor uma

fundamentação técnica, acolhendo ou não a argumentação apresentada. Sem a motivação, o devido processo legal perde o seu conteúdo. O doutrinador expõe, ainda, que o artigo 20 da LINDB exige a demonstração da necessidade da medida, diante das alternativas possíveis.

Ao se aplicar os postulados em comento para o objeto do presente estudo – da exigência legal de motivação para a autoridade sobrestar o processo administrativo disciplinar –, infere-se ser lógico e pertinente estabelecer como dogma, que cumprirá a autoridade, em face da existência do pressuposto legal da tramitação de procedimento criminal correlato, indicar as razões fáticas que, naquele processo específico, determinam ou não o sobrestamento. Deverá, ainda, a autoridade expor as consequências de não sobrestamento, caso decida por não aplicar o instituto, e vice-versa. Em outros termos, a decisão que determina o sobrestamento sem motivação, ou que a denega, sem nenhum fundamento, é inconstitucional e ilegal, devendo ser extirpada dos autos do processo, em face de sua nulidade.

Como princípio constitucional que rege a Administração Pública, a motivação articula dois aspectos do devido processo legal: (1) o formal, já que previsto no Texto Constitucional de 1988, bem como na Constituição do Estado de São Paulo; e (2) a substancial, porque sem a motivação não há possibilidade de se analisar a legalidade da decisão, ou seja, é inexistente a possibilidade de controle.

A motivação das decisões é imposta pelo devido processo legal. Veja-se que a Constituição Federal Brasileira aloca o devido processo legal como cláusula pétrea, núcleo constitucional intangível, cuidando-se de uma garantia individual da qual decorre um leque de outros princípios garantidores, dentre eles, o da motivação (incisos LIV e LV do artigo 5º). De fato, ninguém pode ser destituído de seus bens, sem a efetiva observância do devido processo legal, bem como ao litigante em processo administrativo ou judicial, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os devidos meios e recursos. A amplitude do referido princípio é analisada por Mendes (MENDES; BRANCO, 2018, p. 587):

“É provável que a garantia do devido processo legal configure uma das mais amplas e relevantes garantias do direito constitucional, se considerarmos a sua aplicação nas relações de caráter processual e nas relações de caráter material (princípio da proporcionalidade/direito substantivo). Todavia, no âmbito das garantias do processo é que o devido processo legal assume uma amplitude inigualável e um significado ímpar como postulado que traduz uma série de garantias hoje devidamente especificadas e especializadas nas várias ordens jurídicas. Assim, cogita-se de devido processo legal quando se fala de (1) direito ao contraditório e à ampla defesa, de (2) direito ao juiz natural, de (3) direito a não ser processado e condenado com base em prova ilícita, de (4) direito a não ser preso senão por determinação da autoridade competente e na forma estabelecida pela ordem jurídica.”

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), no inciso X do artigo 93, com redação operada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, dispõe que “as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros”.

Valle Figueiredo (2000, p. 49), ao comentar o referido dispositivo constitucional, assevera que a motivação é de rigor técnico, também nas decisões do administrador:

“Aduz-se, como reforço, que a necessidade de motivação é expressa no texto constitucional. É o que se colhe do art. 93, inciso X, que obriga sejam as decisões administrativas do Judiciário motivadas. Ora, se quando o Judiciário exerce função atípica – a administrativa – deve motivar, como conceber esteja o administrador desobrigado da mesma conduta?”

A Constituição paulista (SÃO PAULO, 1989) dispõe que o princípio da motivação, dentre outros, é de observância obrigatória pela Administração direta, indireta e fundacional:

Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Di Pietro (1999, p. 73) elucida que o artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo pôs fim à discussão a respeito da necessidade da motivação dos atos administrativos vinculados ou discricionários:

“Esse princípio também vem mencionado no artigo 111 da Constituição paulista, pondo fim, no âmbito estadual, à discussão doutrinária sobre a necessidade ou não de a Administração Pública motivar os atos administrativos, ou seja, indicar os motivos, de fato e de direito, que levaram a adotar determinada decisão. Adotado esse princípio como norma constitucional acolhe-se a doutrina dos que entendem que a motivação é necessária em qualquer tipo de ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário. Trata-se de mais um princípio que revela a preocupação de possibilitar maior controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário, porque, por meio da motivação, é possível verificar a existência e veracidade dos motivos e a adequação do objeto aos fins de interesse público pela lei.”

Ainda, no artigo 4º da Constituição paulista (SÃO PAULO, 1989) resta clara a exigência da motivação nos procedimentos administrativos, como corolário do devido processo legal:

“Artigo 4º – Nos procedimentos administrativos, qualquer que seja o objeto, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a igualdade entre os administrados e o devido processo legal, especialmente quanto à exigência da publicidade, do contraditório, da ampla defesa e do despacho ou decisão motivados.”

O princípio da motivação está intimamente ligado ao princípio da razoabilidade, bem como guarda estreita correlação lógica com o princípio da controlabilidade judiciária do ato administrativo. Os postulados da motivação e da razoabilidade são articulados no momento da aplicação da norma na situação concreta. O devido processo legal é efetivamente respeitado nas situações nas quais a autoridade administrativa desenvolve o procedimento, mediante motivação das suas decisões e aplicação do instrumental jurídico disponível com razoabilidade. A ausência de motivação no despacho que delibera ou nega o sobrestamento afronta, pois, o princípio do devido processo legal, no seu aspecto processual, que garante às pessoas um procedimento judicial justo, com direito de defesa. Sob a ótica substantiva, o devido processo legal constituiu um controle ao Poder Legislativo, porque as leis devem ser confeccionadas nos parâmetros da justiça, razoabilidade e racionalidade.

Na motivação do ato a autoridade administrativa deve evidenciar duas diretrizes: (1) a razoabilidade; e (2) a proporcionalidade. Considerado o que foi expresso até aqui, cumpre agregar que, na esteira da razoabilidade e da proporcionalidade, Frota (2015, p. 329-330; 336; 341), com arrimo em Benedict

Kingsbury e Stephan Schill – dois dos divulgadores do Direito Administrativo Global –, partindo da concepção tripartite originária do Direito Constitucional e Administrativo alemão, entende necessários à aplicação da proporcionalidade os requisitos (1) da adequação (*principle of suitability – means-end rationality*), isto é, relação de racionalidade entre meios e fins; (2) da necessidade (*principle of necessity – avoidance of unnecessarily restrictive means*), ou seja, verificar-se o quanto necessário, concomitantemente, evitando-se os meios restritivos desnecessários; (3) da proporcionalidade *stricto sensu* (*principle of proportionality strict sensu*), vale dizer, a análise da proporcionalidade em sentido estrito. Frota (2015) prossegue, destacando, em que pese a não observância dos requisitos e critérios na ordem de apresentação citada, a exemplo dos estudos propostos por Jorge Miranda e Willis Santiago Guerra Filho, ser fundamental considerá-los com o propósito de não deturpar o princípio em análise. Ainda, Frota (2015) relata que o princípio em comento se intercambia com o princípio da razoabilidade, operando-se este último com a construção anglo-saxônica do final século XIX e início do século XX, em traço característico do subcritério da necessidade, de raiz alemã, e do princípio da proporcionalidade, na linha do pensamento de Rui Barbosa complementado por Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos, isto é, da vedação ao exercício de direito alheio além do indispensável à adequada proteção do interesse do titular do direito defendido. Dessa forma, para finalizar o entendimento de Frota (2015) com esteio em Robert Alexy, salienta-se que qualquer medida estatal deve primar pela menor intervenção nos direitos fundamentais e na afetação da dignidade da pessoa humana e, quanto maior a intensidade da intervenção em determinado direito fundamental, maior deve ser o peso dos fundamentos a justificarem a medida interventiva.

Não há forma definida para a motivação na esfera administrativa, mas, como assevera Medina Osório (2019, p. 448), tudo deve restar documentado de algum modo, com pertinência jurídica. A inexistência de motivação acarreta a nulidade do ato administrativo, nos termos do artigo 2º, parágrafo único, letra “d”, da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, bem como por força do disposto nos artigos 4º, 8º e 9º da Lei Estadual paulista nº 10.177/1998. No artigo 9º, a referida lei estadual dispõe que “A motivação indicará as razões que justifiquem



a edição do ato, especialmente a regra de competência, os fundamentos de fato e a finalidade objetivada”.

Neste estudo, a motivação é identificada como uma garantia, porque é ela que permite ao Poder Judiciário o exercício da sua competência controladora, dando-lhe elementos técnicos para averiguar a higidez formal e material da decisão administrativa. Trata-se de uma forma de controle da vontade do agente público. Constitui uma vedação à arbitrariedade punitiva, no Direito Administrativo sancionador. Vale especificar, se a autoridade administrativa procedeu ao sobrestamento do processo administrativo disciplinar, o fez motivadamente? Se houve pedido da defesa para a promoção do sobrestamento ou representação da autoridade da unidade processante, e a autoridade com atribuição para decidir indeferiu o pleito, o fez motivadamente?

Importa, também, neste trabalho, delimitar a motivação inexata da falta de motivação. A propósito, Medina Osório (2019, p. 448-449) explica:

“Motivação inexata não se confunde com falta de motivação. Se a motivação é inexata, materialmente, há desvio de poder. Daí a distinção entre motivação real e formal. A falsidade dos fundamentos do ato, sem dúvida proporciona configuração do desvio de poder ‘lato sensu’. Motivar é demonstrar os motivos do ato, suas bases, as circunstâncias que o justificam, e, ao mesmo tempo, significa formar o próprio raciocínio, em um complexo processo de justificação externa e interna. Falta de motivação ou sua incongruência com a decisão pode ser sinal indicativo de imoralidade administrativa, com todos seus consectários legais e constitucionais.”

Note-se que à prerrogativa de acesso à Administração, defendendo direitos, quer do particular, quer do servidor, corresponde o dever da Administração de motivar as suas decisões, fixando parâmetros lógicos e razoáveis de inteligência, acolhendo ou rejeitando os argumentos, sob pena de arbitrariedade, a qual, via de regra, denota o despotismo e a tirania. Se for imotivada, a decisão do processo administrativo só prevalecerá pela truculência e, juridicamente, será inexistente.

Lopes Meirelles (2009, p. 101) aduz que o princípio da motivação dos atos administrativos foi inserido no regime político com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cuidando-se de uma exigência do Direito Público



e da legalidade governamental. No Estado de Direito deve imperar a vontade das normas jurídicas, ou seja, não há que se falar em autoridade pessoal do governante, mas somente na *autoridade impessoal da lei*. Essas assertivas guardam, de fato, coerência com o Estado de Direito, o qual pressupõe a *igualdade de todos perante a lei*, bem como a *submissão de todos os cidadãos somente à lei*. Estes constituem os pilares mestres do Estado de Direito.

Pois bem, o Estado de Direito estabelece ao cidadão que ele não é obrigado a fazer ou a deixar de fazer algo, senão em virtude de lei. Para a Administração, o Estado de Direito impõe a legalidade de modo ainda mais contundente, porque não é a assinatura da autoridade que dá validade ao ato, mas sim sua legalidade. Decorreu desse contexto jurídico que o administrador deve motivar os seus atos, demonstrando sua consonância com a lei, para que se possa aferir-lhe a legalidade. Nesse sentido, Lopes Meirelles (2009, p. 102) pondera:

“Ora, se ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, claro está que todo ato do Poder Público deve trazer consigo a demonstração de sua base legal e de seu motivo. Assim como todo cidadão, para ser acolhido na sociedade, há de provar sua identidade, o ato administrativo, para ser bem recebido pelos cidadãos, deve patentear sua legalidade, vale dizer, sua identidade com a lei. Desconhecida ou ignorada sua legitimidade, o ato da autoridade provocará sempre suspeitas e resistências, facilmente arredáveis pela motivação.”

Dutra de Araújo (2005) estabelece que a razão de ser da motivação do ato administrativo decorre do regime administrativo moldado na supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público, cuidando-se de postulado abrangente que também tem fundamento nos princípios da legalidade, moralidade e razoabilidade dos atos administrativos. Isso significa que um Estado democrático deve ter a sua atividade administrativa pautada pela motivação dos seus atos, porque a motivação é a tradução jurídica da dignidade. O autor conclui:

“A finalidade da motivação do ato administrativo pode ser resumida no objetivo de democratização do exercício da função administrativa, dentro da qual se englobam o aperfeiçoamento desse exercício, a interpretação e o controle do ato.” (ARAÚJO, 2005, p. 196)

Aspecto legislativo dos mais relevantes para a análise do objeto deste estudo é, portanto, o dispositivo da LINDB colacionado a seguir:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

Conforme anota Medauar (2019, p 63), este artigo 20 foi o primeiro dispositivo que a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, acrescentou na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Tem incidência nas decisões relativas a conteúdo especificado em disciplinas do Direito Público, como o Direito Administrativo, onde atingirá e obrigará todos os agentes que decidem nos órgãos e entes da Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sobre a questão da motivação das decisões, a doutrinadora aduz:

“Foi-se o tempo da ausência da motivação na maior parte das decisões administrativas ou de motivações mediante fórmulas telegráficas (exemplo destas: indefiro por falta de amparo legal). Até nas decisões de organismos internacionais e comunitários se impõe sua justificativa. Na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o direito à boa administração, previsto no art. 41, tem, na sua composição, a motivação como dever das autoridades administrativas. A motivação liga-se à transparência e à controlabilidade. E quem é afetado pela decisão, seja o indivíduo, segmentos ou todos da sociedade, tem direito de conhecer as razões de sua edição.

No Brasil, a Lei 9.784/1999 – processo administrativo federal, determina que a motivação seja explícita, clara e congruente (art. 50, § 1º). Explícita, porque representa o oposto do singelo uso de fórmulas amplas; clara, por vedar explicação confusa, de impossível compreensão; congruente, para decorrer logicamente dos elementos contidos nos autos ou expediente do caso objeto da decisão.”

Medauar (2019, p. 63) assim prossegue:

“O citado parágrafo único do art. 20 da LINDB, complementando os requisitos supra e valendo-se de clássicos aspectos do princípio da proporcionalidade (tal como desenvolvido no direito alemão),

menciona a demonstração da ‘necessidade e adequação da medida imposta ou nada invalidação de ato, ajuste, processo ou norma administrativa’. No direito alemão a necessidade significa evidenciar se medida menos onerosa permitiria ter o resultado. Pode-se acrescentar, em atenção ao significado da palavra ‘necessidade’ na língua portuguesa: demonstrar que a decisão ou medida é relevante para enfrentar ou resolver uma situação. Adequação no direito alemão: se a medida é suscetível de obter a finalidade almejada.”

A Lei nº 13.655/2018 incluiu vários dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)<sup>1</sup>, com o objetivo claro de criar um ambiente de segurança jurídica na criação e aplicação do Direito Público. Sempre é oportuno mencionar a enorme importância sistêmica da LINDB, antes denominada Lei de Introdução ao Código Civil (LICC)<sup>2</sup>. Na realidade, cuida-se de diploma básico que trata da norma e introduz todo o ordenamento jurídico. Nesse sentido, Diniz (2000, p. 4) assevera:

“A Lei de Introdução é uma ‘lex legum’, ou seja, um conjunto de normas sobre normas, constituindo um direito sobre direito (‘ein Recht der Rechtsordnung’, ‘Recht ueber Recht’, ‘surdroit’, ‘jus supra jura’), um superdireito, um direito coordenador de direito. Não rege as relações de vida, mas sim as normas, uma vez que indica como interpretá-las ou aplicá-las, determinando-lhes a vigência e eficácia, suas dimensões espaço temporais, assinalando suas projeções nas situações conflitivas de ordenamentos jurídicos nacionais e alienígenas, evidenciando os respectivos elementos de conexão.”

O artigo 20 da LINDB, na visão de Abreu Amadei (2019, p. 80-81), constituiu um avanço para se evitar os excessos de um “principiologismo decisório artificial”, com perfil “racionalista e subjetivista”. Esse contexto, segundo o autor, favorece o ativismo judicial. Esclarece que o dispositivo, impondo tais freios, objetiva a segurança jurídica, encontrando lastro na interpretação realista do pensamento clássico. Por fim, Amadei (2019, p. 77) refere-se ao realismo jurídico, à tradição greco-romano-cristã, aduzindo os seguintes argumentos:

“Não é preciso dizer que essa tradição greco-romana-cristã é erguida numa mesma linha de pensamento que busca não apenas compreender o direito como aquilo que é devido por justiça, mas

<sup>1</sup> Instituída pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010.

<sup>2</sup> Instituída pelo Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

também operar o direito como 'res justa', a revelar a dependência da justiça à natureza das coisas, que se traduz, na esfera da operacionalidade jurídica, na dependência do direito (= justo) ao bem e à equidade: do 'ius ad boni et aequi'. Assim, com lastro ontológico, o direito ganha objetividade, por vinculação à natureza das coisas e ao bem, especialmente ao bem comum; tudo, num contexto de leitura e decisão racional, que considera os princípios universais sem os descolar da realidade das coisas e, por isso mesmo, num método prudencial de investigação e de declaração da coisa justa que não tolera o abstracionismo principiológico (as decisões fundadas apenas em valores jurídicos abstratos ponderados como escudos de proteção do julgador), mas também rejeita o pragmatismo jurídico (as decisões fundadas apenas em cálculos de consequências selecionados ao sabor da autoridade decisória, afastando-se, assim, da praxis teleologista, proporcionalista ou consequencialista.”

Como se vê, o artigo 20 da LINDB proíbe decisões fundadas em princípios abstratos, sem o devido sopesamento das consequências que devem ser analisadas em conformidade com o artigo 21. O consequencialismo jurídico, na definição escorregia de Benetti Timm (2019, p. 82), “Significa que, ao tomar uma determinada decisão interpretativa sobre um problema jurídico em um caso concreto, devo considerar as consequências práticas do ato decisório.”.

Para o estudo aqui desenvolvido, verifica-se que o dispositivo em comento tem impacto imediato nos processos administrativos disciplinares. Considera-se que a norma ampliará o campo probatório, de modo que tanto a Administração como o servidor poderão se servir dos meios necessários, no ambiente de contraditório, para demonstrar as consequências jurídicas de uma dada decisão. Camilo Junior (2019, 2019, p. 91/92) conclui que o artigo 20, com efeito, estabelece um novo patamar ao Direito Público, e que deverão ser enfrentadas três questões desafiadoras:

[...] a) os métodos de avaliação de consequências têm de se pautar por critérios universalistas e não casuísticos, suscetíveis de generalização e de aplicação consistente em casos similares;

b) devem ser entendidas as peculiaridades de aplicação da nova lei nos diversos ramos do direito público (e também nas regras publicísticas do direito privado e do trabalho);

c) os operadores do direito público devem desenvolver raciocínio problematizante, mediando entre a norma e a realidade. Aplicar a norma de direito público não é opor carimbos, mas pensar todos os ângulos de uma questão, como faria um bom professor de Direito.”

Com relação ao terceiro aspecto, acrescenta-se que decisões padronizadas na Administração Direta do Estado de São Paulo, que deixam de analisar quaisquer consequências, se já não poderiam ocorrer porque em desconformidade com o devido processo legal, de imperativa aplicabilidade pela Constituição Federal Brasileira e também vedadas por mandamentos já examinados, da Constituição do Estado paulista, agora se tornam ainda mais impertinentes, pois a própria lei trata de estabelecer um regramento hermenêutico obrigatório.

Em síntese, reitera-se que a motivação da decisão que declara o sobrestamento é uma garantia do servidor que figura como acusado no processo administrativo disciplinar. Note-se que a Lei Orgânica da Polícia Civil paulista não previu prazo para o sobrestamento, o qual persistirá até ser decidido o procedimento criminal correlato. Assim, é de suma relevância que se saiba quais os motivos concretos que levaram à suspensão do processo administrativo, para que se avalie a pertinência da manutenção do sobrestamento. Acrescente-se a esse contexto, o fato de que a motivação permitirá o eventual controle jurisdicional. A propósito, são bastante oportunas as conclusões de Angélica Petian (2019, p. 206-207) no estudo da motivação das decisões administrativas sancionadoras:

“Todas as decisões administrativas devem ser motivadas, por imposição do princípio constitucional da motivação.

Com muito maior razão, as decisões administrativas que aplicam sanções aos administrados ou àqueles que mantêm relação de sujeição especial com o Estado devem ser exaustivamente motivadas, porque estão entre os atos restritivos de direito, os quais impactam negativamente a esfera jurídica dos administrados.

Para que a motivação seja válida, não basta indicar o fundamento legal; há que se demonstrar concretamente a ocorrência do fato que faz incidir o comando legal, bem como a razoabilidade da medida, especialmente quando cotejada com outras juridicamente possíveis e, ainda, as consequências práticas que dela advirão.

Cumpridos esses requisitos, a decisão administrativa, além de ser válida, terá condições de ser sindicada pelo Poder Judiciário, mantendo-se vivo um dos pilares do Estado de Direito, qual seja, a revisibilidade das decisões administrativas pelo poder que diz o direito, com grau de definitividade.”

Resta claro, no presente estudo, que a ausência da motivação no despacho de sobrestamento viola a independência dos Poderes, já que condiciona a decisão de um Poder a outro, sem explicitação dos motivos fáticos; afronta o princípio da igualdade, porque será impossível avaliar a concorrência de fatores diferenciadores no caso concreto que levaram ao sobrestamento, em face do universo de procedimentos que apresentavam pressupostos legais para tanto; e, por fim, afronta a exequibilidade de possível revisão judicial. Em suma, não motivar a decisão de sobrestamento é exercer a atribuição administrativa de modo abusivo e truculento.

## 2 LEI ORGÂNICA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO

A exposição sucinta de um panorama de aspectos gerais da Instituição Polícia Civil do Estado de São Paulo e de sua Lei Orgânica tem como propósito visualizar, compreender e contextualizar o diploma legal no qual está inserido o instituto do sobrestamento do processo administrativo. É necessário trazer ao estudo parâmetros do sistema para melhor entender como ele se articula; ainda que de modo breve, é preciso observar a estrutura do órgão, palco jurídico do evento.

As polícias civis dos Estados da Federação estão mencionadas, no inciso IV do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, como um dos órgãos encarregados da segurança pública. Esse dispositivo constitucional estabelece que a segurança pública é um dever do Estado, cuidando-se, também, de um direito e responsabilidade de todos.

A segurança pública é exercida, nos termos do artigo 144 em comento, para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A segurança pública está localizada no Título V do Texto Constitucional, o qual trata da “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”.

O § 1º do artigo retromencionado estabelece que as polícias civis são dirigidas por delegados de polícia de carreira, e têm a incumbência, ressalvada a competência da União, de exercer as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Na Academia de Polícia “Dr. Coriolano Nogueira Cobra”, a Polícia Civil do Estado de São Paulo é vista, primordialmente, como uma instituição destinada à proteção dos direitos fundamentais do cidadão, com a ação concentrada na defesa dos direitos humanos, no exercício da atividade de polícia judiciária. Note-se que, ao exercer essa atividade, a Instituição apresenta ao Poder Judiciário a versão mais fidedigna possível da realidade, acerca das circunstâncias e da autoria do fato típico penal. Não há

compromisso com teses acusatórias ou de defesa, mas tão somente o dever de apresentar ao Poder Judiciário a versão mais fiel possível de como os fatos ocorreram.

Basicamente, no que tange à Polícia Civil do Estado de São Paulo, a principal legislação é a Lei Complementar Estadual nº 207/1979 (Lei Orgânica), com as alterações estabelecidas pela Lei Complementar nº 922/2002.

Cuida-se de legislação sobre as normas, os direitos, deveres e vantagens dos titulares de cargos policiais civis do Estado.

O Capítulo IX da referida Lei Orgânica trata das penalidades, da extinção da punibilidade e das providências preliminares. Os procedimentos disciplinares estão regulados no Capítulo X, com o delineamento do devido procedimento legal da sindicância administrativa e do processo administrativo disciplinar.

Importa mencionar a aplicação subsidiária à Lei Orgânica, do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo (Lei nº 10.261/1968), bem como das Leis Complementares Estaduais nºs 494/1986 e 675/1992, respectivamente de 24 de dezembro e de 5 de junho. No tocante ao Estatuto em questão, como acentua Bina (2011, p. 53), destaca-se que também sofreu alteração alusiva aos procedimentos, alteração essa operada pela Lei Complementar nº 942, de 6 de junho de 2003, a qual espelha a Lei Complementar nº 922/2002, “implantando o sistema da via rápida a todos os funcionários públicos do Estado de São Paulo, e não só aos policiais civis”.

## **2.1 A Reforma Operada pela Lei Complementar Estadual Nº 922/2002**

A Lei Orgânica da Polícia Civil paulista tem a sua estrutura semelhante à do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo, este produzido sob a égide do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, na vigência da ditadura militar. A Lei Orgânica da Polícia Civil paulista foi



publicada em janeiro de 1979 e entrou em vigor no dia 1º de março de 1979, portanto, foi elaborada em plena vigência do Ato Institucional nº 5, monstruosidade jurídica, que estabeleceu a violência, a tortura, a perseguição e os homicídios políticos no Brasil. A respeito desse período, têm-se as seguintes considerações de Fragoso (1984, p. 1):

“A perseguição policial-judiciária realizada pelos que fizeram o movimento militar de 1964 pode-se dividir, creio, em três períodos.

O primeiro vai de 1964, com a edição do Ato Institucional que depois recebeu o n. 1, até dezembro de 1968, quando foi promulgado o Ato Institucional, 5. O segundo período abrange o período de vigência deste Ato Institucional e vai até 1º de janeiro de 1979, data em que foi ele revogado. O terceiro período é que estamos vivendo neste momento, depois que o Ato Institucional n. 5 foi revogado, substituindo, no entanto, o velho instrumental jurídico de perseguição, particularmente a lei de segurança nacional.”

Ao discorrer sobre o período de vigência do Ato Institucional nº 5, Fragoso (1984, p. 12) é preciso e contundente:

“Com a edição do Ato Institucional n. 5 entramos no segundo período, inteiramente dominado pela suspensão de *habeas corpus* para crimes políticos. Essa suspensão equivalia a virtual autorização para o constrangimento ilegal. O referido Ato institucionalizou no país uma aberta e violenta ditadura militar.

Em reação ao novo estado de coisas, surgiu no país uma criminalidade política extremamente grave. Grupos de esquerda se radicalizaram e passaram a praticar assaltos a bancos, homicídios, sequestros, apoderamento ilícito de aeronaves e outros crimes graves.

A partir dos tempos ominosos do governo Médici, o sistema reagiu da forma mais brutal e violenta. A repressão não conheceu limites. A tortura se institucionalizou e passou a ser rotina da investigação criminal, levada a cabo por serviços especiais das três armas. Ninguém tinha garantia alguma. As prisões se faziam sob a forma de sequestro e o preso ficava desaparecido por longo espaço de tempo.”

O autor continua em sua dissertação:

“Advogados, defensores de presos políticos, foram também presos. Eu mesmo fui preso, com Augusto Sussekind de Mores Rego e George Tavares, embora nenhum de nós tivesse qualquer atividade política.

Foi uma época terrível e a ela vou me referir, com certo vagar, ao narrar algumas defesas em processos políticos, realizadas neste período. A inexistência de *habeas corpus* desarmava integralmente a defesa. Mesmo assim, batalhamos com o que nos restava.

Quero dizer que os advogados que trabalhavam na Justiça Militar foram dignos das tradições de nossa profissão. Nunca nos entregamos, apesar de derrotas decepcionantes. Denunciamos sempre a violência e a tortura, sem temores. Defendemos e acusamos, numa época em que o temor silenciava os mais fortes.” (FRAGOSO, 1984, p. 12)

A narrativa de Heleno Cláudio Fragoso constituiu um depoimento que contextualiza os cenários em que foram editados tanto o Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo como a Lei Orgânica da Polícia Civil paulista.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e o gradual retorno ao ambiente democrático, a Lei Orgânica em comento se mostrou inadequada, evidentemente, por conter dispositivos que não foram recepcionados pela nova ordem constitucional – por exemplo, a previsão do procedimento denominado “Verdade sabida”, ou critério da verdade sabida, espécie de rito sumaríssimo cuja finalidade era apurar faltas de menor gravidade.

Esse rito sumaríssimo era pertinente quando a autoridade com atribuição para aplicar a penalidade tinha conhecimento pessoal e direto da infração. O procedimento se resumia em um auto de constatação circunstanciado sobre o fato infracional, sem contraditório, ou direito de defesa, podendo ser aplicadas as penas de advertência, repreensão, multa e suspensão de até 8 (oito) dias. No entanto, como se salientou, esse procedimento não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Posteriormente, a Lei Complementar Estadual nº 922/2002 (também denominada “Reforma de 2002”) corrigiu essa distorção, retirando da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista o procedimento para a verdade sabida, que já não era aplicado pela flagrante inconstitucionalidade em face do disposto no inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. A propósito, Barros Filho (2007, p. 158) assim disserta, inclusive transcrevendo a justificativa do autor do Projeto de Lei Complementar nº 20/2002:

“Tal procedimento feria o princípio de Direito Natural de que ninguém pode ser condenado sem ser ouvido, ‘inauditus nemo damnari potest’.

Ademais, esse meio de apuração se mostrou impróprio para aplicação de sanção administrativa, pois fundia numa só pessoa a figura do julgador, da vítima e da testemunha, ferindo, assim, o princípio da impessoalidade pela falta de imparcialidade da Autoridade Corregedora.

É importante transcrever a justificativa apresentada pelo autor do Projeto de Lei Complementar n. 20/2002, que deu origem à Lei Complementar n. 922/2002, para a extinção do instituto da verdade sabida: ‘Parte das disposições, tanto o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, quanto da Lei Orgânica da Polícia, entretanto, perdeu substância com o advento da Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio do contraditório e da ampla defesa também no processo administrativo (art. 5º, inciso LV). Assim é que, a partir da nova ordem constitucional, deixou de ser qualquer sentido, por exemplo, a instituição da ‘verdade sabida’, bem como se tornou impossível a aplicação de qualquer sanção sem prévio exercício do direito de defesa.”

O sobrestamento do processo administrativo foi introduzido pela Reforma de 2002, sob a argumentação, de seus defensores, de que a suspensão da persecução contraditória administrativa disciplinar possui nítido caráter de garantia constitucional, quando ao servidor é imputada a prática de fato típico penal. Marchi de Queiroz (1998, p. 18), mesmo antes da Reforma de 2002 que alocou o instituto no ordenamento jurídico, já propugnava o seguinte:

“Muito embora consagrado o princípio da independência das instâncias administrativa e penal, em razão da diversidade de bens tutelados, doutrinadores liberais do Direito Administrativo nacional recomendam, quando exista íntima relação entre fatos apurados em ambas esferas, o sobrestamento do processo administrativo disciplinar, até o advento de *decisum* criminal.

Aliás, o pioneiro da tese, no Brasil, foi o inesquecível Ministro Nélson Hungria, estribado, não na doutrina nacional, como pensam alguns poucos, mas no Direito Administrativo alemão, antigo, embora reconhecendo a autonomia do poder disciplinar em relação à esfera penal.”

Em suma, é importante consignar que a Reforma de 2002, operada pela Lei Complementar Estadual nº 922/2002, além de sanar inconstitucionalidades existentes na Lei Orgânica da Polícia paulista, teve por escopo, segundo a Mensagem nº 61/2002 do Governador do Estado de São

Paulo encaminhando o projeto de lei à consideração do Presidente da Assembleia Legislativa, agilizar o procedimento previsto para a sindicância administrativa e para o processo administrativo disciplinar. Recebeu, inclusive, pela imprensa, a denominação de “lei da via rápida”.

Angerami (2004, p. 105-110) transcreve a referida Mensagem nº 61, na íntegra, cabendo destacar o seguinte excerto:

“[...] De outra parte, foram sendo modernizadas, no plano nacional, as instituições do processo civil e do processo penal, no sentido de superar os anacronismos e dar maior celeridade aos procedimentos, sem qualquer prejuízo para o sagrado direito de defesa. Pode-se observar, porém, que, embora seja um contra senso, o processo administrativo disciplinar e a própria sindicância continuam obedecendo a algumas regras totalmente superadas, que impedem ou retardam sua célere conclusão, causando prejuízo, a um tempo, ao serviço público e ao próprio acusado, que vê prolongar-se no tempo uma situação de incerteza a respeito da sua culpabilidade e da sanção a lhe ser eventualmente aplicada. Note-se, ainda, que grande parte das manifestações de inconformismo contra sanções aplicadas ignora a possibilidade de “pedido de reconsideração”, previsto no art. 239 do Estatuto e no artigo 55 da Lei Orgânica da Polícia, pelo simples motivo de que tal instituto foi consagrado como um apêndice do direito de petição, fora do regramento dos deveres, sanções e procedimentos disciplinares.

[...] De um lado, procura-se compatibilizar o regime dos procedimentos disciplinares com as normas constitucionais relativas à ampla defesa e ao contraditório, expurgando os textos de quaisquer sinais de autoritarismo. De outro lado, procura-se dar consistência lógica às regras em vigor, modernizando-as e adaptando-as à necessidade de um procedimento ágil e eficiente que, garantindo a ampla defesa, assegure ao acusado o direito a uma decisão motivada, dentro de um prazo razoável, bem como recursos claramente previstos e que permitam o reexame de qualquer decisão punitiva.”

A Comissão que elaborou o projeto da Reforma de 2002 procurou, com efeito, no exíguo prazo que lhe foi concedido, oferecer uma contribuição para o devido aperfeiçoamento do procedimento de sindicâncias e do processo administrativo disciplinar da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, sob a dupla ótica de sua adequação plena aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, além de dar agilidade ao sistema e maior potencial de eficiência, para propiciar ambiente procedimental hígido, capaz de editar uma decisão motivada, em prazo razoável.

É sempre importante frisar que a Polícia Civil é uma instituição em constante mutação, exatamente para que possa se aperfeiçoar a cada momento, a fim de cumprir satisfatoriamente a sua missão de atender ao interesse público na proteção do cidadão. Assim, a Reforma de 2002 contribuiu para amenizar contradições da Lei Orgânica em comento em face do novo panorama constitucional. Na visão unânime dos operadores, nova reforma já deveria ter sido realizada, com a inevitável atualização de variados temas, os quais refogem ao escopo do estudo aqui desenvolvido.

## **2.2 Estrutura da Corregedoria Geral da Polícia Civil**

A Corregedoria Geral é um órgão de execução e controle interno da Polícia Civil paulista, cuja estrutura está fixada no Decreto nº 47.236, de 18 de outubro de 2002, alterado pelo Decreto nº 62.596, de 25 de maio de 2017. Nesse mesmo ano, a Corregedoria de Polícia do Estado de São Paulo elaborou a *Cartilha de Prevenção das Infrações Funcionais*, publicada pela Academia de Polícia do Estado de São Paulo (PEREIRA ET AL., 2017), que apresenta toda a estrutura do órgão.

Basicamente, a estrutura da Corregedoria visa à consecução de duas atividades, uma de cunho administrativo, e outra denominada polícia judiciária. Para tanto, é fracionada em divisões com atribuições específicas, quais sejam, (1) Assistência Policial; (2) Divisão de Informações Funcionais; (3) Divisão de Apurações Preliminares; (4) Divisão de Sindicâncias Administrativas; (5) Divisão de Processos Administrativos; (6) Divisão de Crimes Funcionais; (7) Divisão de Operacional; (8) Divisão das Corregedorias Auxiliares; e (9) Divisão de Administração.

A Assistência Policial realiza atividade de apoio à diretoria, além de organizar e realizar correições extraordinárias na Cidade de São Paulo.

Cabe à Divisão de Informações Funcionais, como o próprio nome evidencia, registrar informações de interesse da Administração sobre policiais civis efetivos ou em estágio probatório e desenvolver atividades de inteligência.

À Divisão de Apurações Preliminares cumpre desenvolver o procedimento denominado apuração preliminar, o qual consiste em uma investigação com o objetivo de apurar o fato e delinear a respectiva autoria de determinada infração administrativa.

Compete à Divisão de Sindicâncias Administrativas tem por atribuição a elaboração de procedimento quando o policial pratica fato definido como descumprimento de dever ou transgressão disciplinar. Na sindicância administrativa são observados o contraditório e a ampla defesa.

Por sua vez, a Divisão de Processos Administrativos elabora, nas Unidades Processantes/Permanentes, procedimentos alicerçados no contraditório e na ampla defesa. O escopo é aplicar penalidades mais severas, como a demissão, nas hipóteses em que o servidor pratica fato de maior gravidade, como o crime contra a Administração Pública.

Já à Divisão de Crimes Funcionais cabe a atividade de polícia judiciária, notadamente a confecção de inquéritos policiais em face da notícia da prática de infrações penais.

O setor denominado operacional fica por conta da Divisão de Operações, a qual realiza diligências em apoio às demais divisões, além de realizar investigações e manter um plantão permanente.

À Divisão de Corregedorias Auxiliares incumbe a administração das 11 (onze) Corregedorias Auxiliares distribuídas pelo Estado de São Paulo, cumprindo-lhe, ainda, a elaboração de apurações preliminares, sindicâncias, processos administrativos e inquéritos policiais.

Por fim, compete à Divisão de Administração gerir o departamento, para viabilizar o seu funcionamento como unidade de despesa.

A ocorrência de uma irregularidade administrativa chega ao conhecimento da Corregedoria de diversas formas. A cognição de um fato pode ser propiciada, por exemplo, mediante um boletim de ocorrência elaborado na Divisão Operacional, expedientes de outros departamentos policiais, requisições do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como por comunicações da Ouvidoria.

A infração administrativa pode demandar uma investigação inicial para o delineamento da materialidade e da autoria. Para tanto, é instaurada uma apuração preliminar cuja conclusão pode apontar o necessário desdobramento em uma sindicância ou em um processo administrativo disciplinar, dependendo da penalidade, em tese, aplicável.

Durante a tramitação de um inquérito policial na Divisão de Crimes Funcionais pode ocorrer de restar delimitada a prática de infração administrativa, hipótese em que cumprirá ao presidente do feito formular uma representação com vistas a ser instaurado um procedimento disciplinar cabível.

### **2.3 Procedimentos Administrativos**

A Lei Orgânica da Polícia Civil paulista prevê, basicamente, três tipos de procedimentos administrativos, sendo um de caráter investigativo e dois desenvolvidos sob a égide dos princípios do contraditório e da ampla defesa. O de cunho investigativo, análogo ao inquérito policial, é a apuração preliminar. Os outros dois procedimentos, sindicância e processo administrativo disciplinar, são desenvolvidos quando a Administração imputa fato certo contra determinado servidor e são formalizados, obrigatoriamente, sob o contraditório e a ampla defesa. A sindicância é pertinente para infrações menos graves, sendo aplicável no máximo, em tese, a penalidade de suspensão. O processo administrativo disciplinar é destinado aos casos em que cabe a aplicação das penalidades de demissão simples e qualificada, bem como cassação de aposentadoria.

Observe-se, de início, que a Lei Orgânica em comento (Lei Complementar Estadual nº 207/1979, com as alterações operadas pela Lei Complementar Estadual nº 922/2002) não empregou nomenclatura equivalente à da legislação federal (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990) para designar os procedimentos. Aliás, comparando-se os diversos estatutos funcionais, verifica-se evidente confusão terminológica. A propósito, Medauar



(2003, p. 329-330) anota que a expressão *processo administrativo* tem amplitude equívoca, e não unívoca:

“Nota-se confusão no uso dessa expressão. Por vezes aparece com sentido amplo, para designar todas as figuras relativas à apuração da responsabilidade administrativa do servidor, por exemplo, no Título V do Estatuto Federal; por vezes é usada com sentido restrito, para indicar uma só figura, aplicada nos casos de faltas que possam acarretar penas graves ou demissão, o chamado processo administrativo disciplinar propriamente dito.

Também causa confusão o uso dos termos inquérito administrativo, para intitular o processo administrativo propriamente dito (como adota o estatuto dos servidores do Município de São Paulo) ou para designar a sindicância. Tal expressão revela-se imprópria, sobretudo por evocar analogia indevida com o inquérito policial.

Outro motivo de imprecisão encontra-se no uso do vocábulo sindicância com dois sentidos: para denominar o meio de verificar fatos pouco definidos e possível autoria e para denominar o processo administrativo disciplinar que apura falta leves suscetíveis de penas leves. Para clareza da matéria, melhor seria reservar o termo sindicância somente para o primeiro objetivo, atribuindo-se o nome ‘processo administrativo sumário’ para a responsabilização por faltas leves.”

Anote-se ainda, consoante Di Pietro (1999), que no Brasil, relativamente a processos administrativos disciplinares, foi adotado o sistema misto ou também denominado jurisdição moderada, no qual se tem a intervenção de determinados órgãos, com função opinativa, e a pena é aplicada pelo superior hierárquico, com discricionariedade na apuração dos fatos e na aplicação de pena. Este sistema se contrapõe ao sistema hierárquico, em que o poder disciplinar é exercido exclusivamente pelo superior hierárquico. Outro sistema é o de jurisdição completa, “no qual a falta e a pena são estritamente determinadas em lei e a decisão cabe a um órgão de jurisdição que funciona segundo regras de procedimento jurisdicional; este sistema não existe no Brasil” (DI PIETRO, 1999, p. 414).

No processo administrativo disciplinar, consoante determina a Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, a unidade processante não aplica a penalidade, é órgão opinativo. A atribuição para decidir sobre a procedência ou não da acusação e aplicar penalidade é do Secretário da Segurança Pública ou do Governador do Estado, dependendo da carreira policial. Aplica-se essa regra de atribuições quanto à decisão, ou não, pelo sobrestamento.



### 2.3.1 Apuração Preliminar

O procedimento de caráter investigativo é denominado *apuração preliminar* e tem por escopo estabelecer se ocorreu infração administrativa e/ou infração penal, devendo apontar a respectiva autoria. O artigo 85 da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista dispõe que “A autoridade corregedora realizará apuração preliminar, de natureza simplesmente investigativa, quando a infração não estiver suficientemente caracterizada ou definida a autoria.”.

Daí decorre que, se a materialidade e a autoria estiverem suficientemente delineadas, por meio de informação idônea, será de pronto instaurada sindicância administrativa ou processo administrativo disciplinar, de acordo com a gravidade da infração.

A apuração preliminar guarda evidente similitude com o inquérito policial, porque é procedimento destinado a investigar, conferindo à autoridade corregedora larga margem de discricionariedade no que se refere ao seu desenvolvimento e eleição de prioridades. Tal qual no inquérito policial, na apuração preliminar a casuística determinará os meios de investigação e a ordem cronológica das diligências. Não há, com efeito, um modelo a ser seguido, pois cada situação requer determinada diligência.

A apuração preliminar tem perfil inquisitório, não há contraditório. O escopo é a coleta de provas. No relatório final, a autoridade responsável pode propor o arquivamento, ou a instauração de sindicância administrativa ou, ainda, a instauração de processo administrativo disciplinar. É evidente, entretanto, que o servidor, na oitiva de apuração preliminar, poderá comparecer acompanhado de advogado.

A apuração preliminar também tem nítido caráter preventivo, na medida em que evita a instauração precipitada de sindicâncias ou de processos administrativos inconsistentes. É oportuna a observação de Barros Filho (2007, p. 145) a esse respeito:

“A apuração preliminar é, na verdade, um procedimento preventivo e cautelar que evita a instauração precipitada de sindicância ou processo administrativo, medida drástica que, quase sempre,

acarreta danos de natureza moral irreparável ao servidor e desperdício de recursos humano e material do Estado.”

A instauração de inquérito policial em desfavor de servidor policial civil não dispensa, de modo algum, a obrigatoriedade de se instaurar a pertinente apuração preliminar. Nas infrações administrativas impróprias, quando a conduta do servidor tipifica simultaneamente ilícito penal e administrativo, cumprirá à apuração preliminar verificar a subsunção da conduta a descumprimento de dever, transgressão disciplinar, hipótese de demissão simples ou qualificada ou de cassação de aposentadoria, enquanto ao inquérito policial incumbe verificar a ocorrência de infração penal, crime ou contravenção penal.

Saliente-se que tanto a sindicância como o processo administrativo disciplinar podem ser instaurados com base em um inquérito policial. Por um lado, basta que a autoridade corregedora forme juízo de convicção em face dos elementos fornecidos; e, por outro, o membro do Ministério Público pode perfeitamente oferecer denúncia criminal embasado em uma apuração preliminar, desde que esta contenha os elementos técnicos necessários e suficientes.

Assim, a apuração preliminar na Reforma de 2002, está inserida nas *providências preliminares*, cuidando-se, em síntese, de procedimento simplesmente investigativo e obrigatoriamente célere, sem forma nem figura de processo, quando os elementos disponíveis não permitam instaurar, de imediato, a sindicância ou o processo administrativo disciplinar.

### **2.3.2 Sindicância Administrativa**

A sindicância administrativa disciplinar é um procedimento destinado a apurar a responsabilidade funcional do policial civil, ao qual é imputada a prática de descumprimento de dever ou de transgressão disciplinar, respectivamente, definidos nos artigos 62 e 63 da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista. Comparativamente com o processo administrativo disciplinar, pode-se

asseverar que a sindicância é o devido procedimento legal para faltas menos graves.

Consoante já analisado na questão atinente à nomenclatura, o termo *sindicância* seria de emprego mais conveniente para designar a investigação administrativa acerca do fato e da autoria. No entanto, a Lei Orgânica em comento emprega a nomenclatura *apuração preliminar* para designar a investigação. A Reforma de 2002 não só perdeu a oportunidade de corrigir a imprecisão terminológica, como criou a referida designação em uso. Note-se que antes da reforma, a lei usava o termo sindicância com dois desideratos: (1) para nominar aquela que operava a investigação; e (2) para designar aquela que imputava fato certo e determinado, de menor gravidade, ao servidor.

A sindicância tem o rito simplificado e mais célere em relação ao processo administrativo disciplinar. Não há previsão do sobrestamento da sindicância administrativa, na hipótese de existir procedimento correlato no juízo criminal. Na prática, a hipótese se verifica com grande frequência, por exemplo, nos acidentes de trânsito com lesões corporais culposas. Outro exemplo bastante frequente é o de disparo de arma de fogo.

### **2.3.3 Processo Administrativo Disciplinar**

Na Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo, o processo administrativo disciplinar é o devido procedimento legal para a aplicação das penalidades de demissão simples, demissão qualificada (a bem do serviço público) e cassação de aposentadoria.

Como salienta Barros Filho (2007, p. 167), é relevante diferenciar o processo administrativo do processo administrativo disciplinar. O primeiro tem a finalidade de equacionar uma solução para um conflito de interesses entre a Administração e o administrado, no âmbito administrativo, enquanto o segundo visa apurar a responsabilidade funcional do servidor e, se demonstrada a sua culpabilidade, aplicar a penalidade descrita em lei.

É este procedimento – administrativo disciplinar – que está sujeito ao sobrestamento, presente o pressuposto legal da existência de procedimento correlato no juízo criminal, e desde que a autoridade com atribuição para aplicar a penalidade o promova motivadamente.

A Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998, regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual paulista, e é aplicada subsidiariamente à Lei Orgânica da Polícia Civil, no que couber. Esse diploma regula atos e procedimentos administrativos da Administração Pública centralizada e descentralizada do Estado de São Paulo. Com efeito, o artigo 2º determina a aplicação subsidiária da lei aos atos e procedimentos administrativos com disciplina específica. Por sua vez, o artigo 4º arrola os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, interesse público e motivação dos atos administrativos, como diretrizes obrigatórias a serem obedecidas pela Administração Pública. Importa verificar que a motivação, nos termos do parágrafo único do artigo 9º “poderá consistir na remissão a pareceres ou manifestações nele proferidos”. É evidente que o documento para o qual é feita a remissão deverá conter, de modo expresso, a motivação.

Como já assinalado neste estudo, o princípio da motivação decorre e se articula com o princípio da legalidade no gerenciamento do processo administrativo disciplinar. Teixeira Ferreira (2004, p. 26) considera o princípio da motivação no processo administrativo como corolário do princípio da legalidade:

“Tal princípio impõe limites claros à arbitrariedade, pois exige que todos os atos administrativos sejam acompanhados de justificativa prévia, clara e lógica. A decisão que for tomada sem motivação, ou com motivação insuficiente, será nula.

Tendo em vista que a motivação se respalda na necessidade de se verificar a conformidade da atuação administrativa com os ditames legais, não é demasiado afirmar que este princípio também figura como verdadeiro corolário do princípio da legalidade, sendo exigência do Estado Democrático de Direito.”

O processo administrativo, com efeito, não se limita aos dispositivos legais que o regulamentam, pois está sujeito, primordialmente, a uma base

explícita e implícita de princípios. A propósito, Moreira Pires (2004, p. 171), acentua:

“A exemplo, temos os princípios constitucionais da igualdade, impessoalidade e publicidade, isto sem falar daqueles típicos do processo administrativo, dentre os quais a obediência à forma, a impulsão de ofício, a gratuidade e a verdade material.

De se ver, existe uma diversidade de princípios vetores do processo administrativo que, em última análise, devem ser considerados como condicionantes do modo de agir da Administração. Sustentamos, sem medo de errar, que as atividades desenvolvidas pela Administração não podem se exaurir na norma positiva, mas antes, se completam por uma base principiológica que as envolve.

Deveras, a questão principiológica assume relevante importância quando se deseja conhecer e examinar com mais atenção determinado instituto. O princípio, cremos nós, deve ser concebido como uma luz a iluminar o caminho do intérprete.”

Importa ressaltar que o processo administrativo é o procedimento obrigatório, nos termos do artigo 41 da Constituição Federal de 1988, para a aplicação da penalidade de demissão. O referido dispositivo ainda estabelece que ao servidor se deve assegurar a ampla defesa.

Convém destacar, ainda, na seara do processo administrativo disciplinar, a disposição do artigo 116 da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, segundo a qual “Não será declarada a nulidade de nenhum ato processual que não houver influído na apuração da verdade substancial ou diretamente na decisão do processo ou sindicância.” Barros Filho (2007, p. 201) pondera que o dispositivo veicula o formalismo moderado, o qual dispensa “ritos sacramentais e formais rígidos para os procedimentos administrativos”.

O formalismo moderado é dogmaticamente identificado como um princípio, mas isso não quer dizer que inexistam ritos e formas (MEDAUAR, 2008, p. 131-132). O princípio implica a simplicidade dos ritos e formas, bastantes para conferir segurança e certeza; também implica a interpretação caracterizada pela flexibilidade e razoabilidade, com o escopo de se evitar que as formas sejam um fim em si mesmas.

A denominada Reforma de 2002, por meio da Lei Complementar Estadual nº 922, consoante já consignado, buscou operar adequações urgentes, uma vez que o sistema legal anterior mostrava, nos aspectos apontados, graves dissonâncias com a Constituição Federal de 1988.

O processo administrativo deve desenvolver-se em consonância com a fórmula do Estado de Direito (MEDAUAR, 2008, p. 89-90), ou seja, é uma fórmula da qual decorrem várias vertentes que irão produzir efeitos no procedimento administrativo. O Estado de Direito é uma limitação do poder pelo direito, que é refletida no processo administrativo, pois o submete a regramentos, conferindo às partes posições jurídicas que devem ser respeitadas. Implica a estrita observância da legalidade, processualizada, pois não é permitida uma atividade livre. Por um lado, o princípio da igualdade, como um dos fundamentos do Estado de Direito, manifesta-se de modo contundente no processo, já que às partes devem ser conferidas as mesmas oportunidades na instrução probatória e demais atos processuais. Por outro lado, o contraditório e a ampla defesa conferem ao processo administrativo caráter instrumental para a consecução e garantia de direitos fundamentais.

Portanto, como já se sublinhou no decorrer deste estudo, o requisito da motivação constitui uma obrigatoriedade para a viabilização do sobrestamento, sendo sua ausência causa de nulidade. O sobrestamento sem motivação é, pois, ilegal e inconstitucional, pelos motivos apontados no Capítulo 1.

### **3 EFEITOS JURÍDICOS DA DECISÃO DO JUÍZO CRIMINAL NA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA**

Este capítulo tem por finalidade verificar as razões que induziram o legislador a estabelecer o sobrestamento do processo administrativo na lei e os efeitos da decisão do juízo criminal na instância administrativa. Nele, estudam-se as hipóteses de comunicação das instâncias, as quais constituem exceções à regra da incomunicabilidade. Demonstra-se, mais uma vez, a patente necessidade de motivação da decisão que determina o sobrestamento, dada a excepcionalidade da medida, e as múltiplas consequências de ordem jurídica, política, econômica e social que acarreta.

Conforme já sublinhado no presente trabalho, um mesmo ato ou conduta pode tipificar crime e irregularidade administrativa. Assim, é usual que para o mesmo fato ou ato, ou para uma sequência de atos, podem ser instaurados, simultânea e concorrentemente, o procedimento penal e o procedimento administrativo. Ocorre que a prática do crime de peculato, por exemplo, gera efeitos tanto na esfera penal como na esfera administrativa. No Código Penal<sup>3</sup>, cuida-se de tipo descrito no artigo 312, inserido no Capítulo I – “Dos Crimes Praticados por Funcionário contra a Administração Pública em Geral”, no Título XI – “Dos Crimes contra a Administração Pública”. Na Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, os crimes contra a Administração Pública dão azo à instauração de processo administrativo disciplinar, cuja punibilidade prevista alcança a demissão qualificada, a bem do serviço público.

No procedimento penal, assim como no administrativo disciplinar, a culpa é avaliada de forma mais restrita e rigorosa. A explicação reside no fato de na esfera penal as penalidades serem mais rigorosas e, portanto, não recaírem exclusivamente no patrimônio, mas, ao contrário, poderem cercear a própria liberdade do indivíduo, ao passo que, no âmbito administrativo, a punição mais grave de demissão do serviço público ou de cassação da aposentadoria gera, é bem verdade, a perda do sustento pessoal e familiar. Na

---

<sup>3</sup> Instituído pelo Decreto nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

esfera administrativa disciplinar, aplica-se a sanção administrativa, conceituada por Unes Pereira (2007, p. 42), com os seguintes parâmetros:

“[...] sanção disciplinar é a consequência jurídica desfavorável prevista em lei e imposta ao servidor público estatutário, após a obediência ao devido processo legal, em razão do cometimento de infração funcional a ele imputável pela Administração Pública. A infração disciplinar, por sua vez, nada mais é do que uma ação humana que o estatuto declarou como ilícito, por consistir em ato contrário à adequada prestação dos serviços públicos.”

No sistema brasileiro, a aferição da culpa do processo civil se dá de forma mais aberta, admitindo-se a graduação da culpa em leve, levíssima e grave. Todos os graus de culpa determinam o dever de indenizar e, ainda, é necessário ponderar sobre a existência de fatos que, a despeito de não tipificarem infrações penais, crimes ou contravenções, constituem ilícito civil. Mencione-se, por exemplo, a figura do dano culposo, responsável por muitas demandas na esfera cível por responsabilidade, cuidando-se de fato atípico sob a ótica do Direito Penal.

Saliente-se que, no entanto, o relevante para o presente estudo é verificar a repercussão das decisões do juízo criminal no juízo cível e no sistema de responsabilidade administrativa. Em princípio, aquilo que é decidido nas demais esferas não repercute na esfera penal. Eventualmente, podem ocorrer questões denominadas prejudiciais, suscitando a suspensão do processo penal até serem respondidas ou solucionadas. Para ilustrar, cite-se a hipótese do juízo criminal aguardar a manifestação da Administração Pública a respeito da condição de funcionário público de determinado indivíduo, tendo em vista o viés francamente ampliativo adotado no artigo 327 do Código Penal. Acrescente-se a hipótese prevista no artigo 92 do Código de Processo Penal<sup>4</sup>, na qual o procedimento criminal aguarda a decisão do juízo cível a respeito do estado civil de determinada pessoa, desde que a controvérsia seja considerada séria e fundada.

A questão do ilícito administrativo que também configura ilícito penal e, por essa razão, será submetido às autoridades administrativas e judiciais, foi

---

<sup>4</sup> Instituído pelo Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.



objeto de pormenorizado estudo de Cretella Junior (1973), no qual o doutrinador observa que, no Direito brasileiro, o ilícito administrativo é disciplinado em estatutos. O denominado ilícito administrativo estará caracterizado quando o agente público afronta deveres funcionais, ou incorre em transgressões disciplinares. O mesmo ato praticado pelo servidor pode acarretar responsabilização civil, penal e administrativa. Na aplicação de penas disciplinares previstas nos estatutos, o administrador frui de ampla discricionariedade, devendo valorar a natureza e a gravidade da infração, bem como a magnitude dos danos causados. Se o fato configurar ilícito administrativo puro ou infração disciplinar, sua apuração será realizada pela própria Administração. Ocorre que se o fato configurar ilícito administrativo penal ou ilícito contravençional, ele será encaminhado para a apreciação do Poder Judiciário, por meio do juízo criminal. Note-se que quando o administrador aplicar uma sanção administrativa, o servidor poderá questioná-la perante o Poder Judiciário, que realizará a análise formal da legalidade da sanção imposta. Ainda, o servidor poderá ser sancionado administrativamente porque a autoridade concluiu que, embora não tenha havido infração disciplinar, houve fato típico penal, e, assim, remetera o fato ao juízo criminal. Nesse caso, o juízo criminal poderá decidir quanto ao ilícito de dois modos, (1) afirmando ter havido crime, ou (2) que houve infração disciplinar. O juízo criminal não se manifestará sobre a infração administrativa, mas sua manifestação sobre o fato penal repercutirá sobre a decisão administrativa, substituindo-a nas hipóteses de inexistência do fato e negação da autoria. Por vezes a decisão proferida pelo juízo criminal não terá repercussão alguma na decisão administrativa pelo fato de ter havido um resíduo homogêneo, ou seja, o ilícito penal administrativo é insuficiente para a condenação penal (prova insuficiente, deficiente ou ineficiente); ou, ainda, em razão de um resíduo heterogêneo, vale dizer, ilícito administrativo puro cuja falta só tem pertinência à Administração.

No entendimento de Cretella Júnior (1973), a figura do ilícito não é monopólio dogmático de nenhum ramo da ciência jurídica, quer do direito público, quer do privado.

A essência substantiva ou a materialidade do ilícito seria sempre um fato que causa um dano, gerando responsabilidade e sanção, em decorrência dos efeitos provocados ao particular, à sociedade ou à Administração Pública – o que ocorre à especialização de setores de atividade jurídica em apurar as responsabilidades e aplicar sanções.

A classificação de ilícito em, por exemplo, administrativo, penal, tributário, financeiro e trabalhista decorre da especialização da atividade da apuração de responsabilidade e aplicação da sanção. Na realidade, há uma formulação básica que significa quebra da norma, e os efeitos dela decorrentes. É a quebra da norma que caracteriza o ilícito.

O ilícito tem como fato gerador o homem, pois fatos do mundo não dão origem a ilícitos. Para configuração do ilícito, é obrigatório haver dano, ou seja, deve ocorrer um prejuízo material ou moral. Ainda, o evento danoso deve afrontar a lei do sistema jurídico no qual é valorado.

Os textos legais estabelecem normas de conduta, e o ilícito consiste no ato humano que atinge a parte condicional ou hipótese da norma. O ilícito acarreta a responsabilidade do servidor, desde que este seja imputável, porque, no dizer de Cretella Júnior (1973, p. 138):

“[...] a responsabilidade não se resolve em monólogo, mas em diálogo, visto enquadrar situação de todo aquele que, infringindo a norma, e sendo chamado a admitir o nexo direto entre agente e violação, não consegue eximir-se, ficando passível de aplicação da respectiva sanção.”

O referido autor propõe uma definição categorial de ilícito, como “toda ação ou omissão humana antijurídica, culpável, que envolve responsabilidades e sanções” (CRETELLA JÚNIOR, 1973, p. 138). Essa definição seria do gênero, decorrendo as espécies de acordo com os ramos de especialização do direito: por exemplo, ilícito civil, ilícito fiscal, ilícito penal e ilícito administrativo. O ilícito civil é o fato ilícito que provoca um dano imputável ao agente, e que foi cometido com a intenção de prejudicar. Essa espécie de ilícito caracteriza-se pela ação ou omissão humana que causa um dano a outrem. O ilícito penal, por sua vez, é descrito, obrigatoriamente, de modo certo, preciso e exato, para

atender ao princípio da reserva legal. No ilícito civil tem-se, de um lado, o agente causador de um lado e, do outro, a vítima, enquanto no ilícito penal figura, em um polo, o agente causador e, no outro, nos crimes de ação pública condicionada, a sociedade. Desse modo, o ilícito penal atinge o interesse público. Uma diferença significativa entre ambos consiste no fato de o ilícito civil exigir a ocorrência de dano para restar caracterizado, seja ele moral ou material, ao passo que no Direito Penal ocorre a tipicidade de várias figuras sem a concretização do dano, como nos crimes de perigo. Por fim, o autor aponta uma última diferença, qual seja, a de que o ilícito civil dá azo à reparação, enquanto o ilícito penal enseja a aplicação de sanção penal.

O ilícito penal é definido pela teoria finalista da ação como fato típico e ilícito. Quando cotejado com o ilícito civil, o ilícito penal mostra-se rigorosamente delimitado pela reserva legal e pela tipicidade plena, demandando interpretação restritiva. Um fato pode ser tipificado como ilícito penal, mas não configurar ilícito civil, como na hipótese da tentativa de um delito em que não ocorra dano moral ou material. O raciocínio *a contrario sensu* também é correto, pois pode haver ilícito civil sem que ocorra o correspondente ilícito penal. Como exemplo, cite-se o dano culposos, o qual não possui tipicidade na legislação penal. O fato ilícito penal, como regra, configura também ilícito civil. A sanção penal decorre do exercício do poder estatal de punir o agente infrator de uma norma, mediante transgressão que atinge o interesse da sociedade. Por sua vez, a sanção administrativa tem esteio no vínculo entre o Estado e determinadas pessoas, e a aplicação da pena decorre de um contexto de sanção aplicada para a parte infratora. Na sanção administrativa aplicada ao servidor infrator, há relação jurídica anterior.

A propósito do ilícito denominado administrativo, verifica-se que este provoca a responsabilidade administrativa, decorrendo daí a aplicação de uma pena diversa daquela cominada na sanção penal. A sanção administrativa é aplicada pelo Estado no exercício do seu poder administrativo, enquanto a sanção penal é aplicada pelo Estado ao exercer a função de justiça. Cretella Júnior (1973, p. 141) conceitua o ilícito administrativo “como todo ato positivo ou negativo, imputado a agente administrativo, em virtude de infração a dispositivo expresso estatutário”.

A ilicitude jurídica é uma só, tem apenas um sentido técnico dogmático. Raciocínio idêntico aplica-se, no magistério de Hungria (1945, p. 24-31), ao “dever jurídico”, porque traduz também um sentido unívoco. A legislação, nesse prisma, poderia estar em sua integralidade disposta em um mesmo documento. Ontologicamente, não há diferença entre o ilícito administrativo e o penal. A separação ocorre por facilidade de sistematização, de acordo com os interesses sociais e estatais em determinada época, e em determinado local. Assim, a distinção entre o ilícito penal e o administrativo, pela diversidade qualitativa, não leva a proveito algum. A diferença clássica estaria no aspecto quantitativo, decorrendo que o ilícito penal seria mais grave que o ilícito administrativo ou que o civil.

Goldschmidt (1906 apud HUNGRIA, 1945) diferencia o Direito Administrativo do Direito Penal comum, frisando que o segundo tem por objetivo atingir o indivíduo. Já ilicitude administrativa seria apenas a omissão do dever de cooperar com a Administração Pública. As normas administrativas seriam para o cidadão uma espécie de ordem de serviço, e não teriam conotação de normas jurídicas. No Direito Penal Administrativo não haveria proteção à ordem pública como bem jurídico tutelado, o que ocorre com o Direito Penal comum. Para o Direito Penal Administrativo a tutela recai sobre a ordem pública, vista como objeto de atenção e cuidado da Administração. O ilícito administrativo não seria contrário ao direito, sob o aspecto de uma lesão ou perigo de lesão a um interesse juridicamente tutelado, seria, na realidade, uma conduta antagônica à Administração, consistente em uma omissão.

A crítica de Hungria (1945) à doutrina de Goldschmidt dá-se por considerá-la revestida de manifesto artificialismo, pois a ideia de que o cidadão é um colaborador da Administração Pública, destinatário de ordens de serviço, como se fosse servidor público, carece de parâmetro na realidade dos países democráticos. Acrescenta que as normas de Direito Penal Administrativo têm caráter de normas jurídicas, já que protegem interesses, e o interesse protegido por preceitos jurídicos é um bem jurídico.

Hungria (1945) também assevera que o ilícito administrativo é lesão efetiva ou potencial a um bem jurídico, pois, caso contrário, não seriam concebíveis a sanção disciplinar e um sistema penal administrativo. O

doutrinador não admite que uma ação que sequer constitua uma periclitaco, ao menos em abstrato, a um interesse tutelado possa ser considerada reprovável ou passível de pena.

Nesse diapasão crítico, Hungria (1945) assevera que as normas penais administrativas não exigem apenas aoes positivas, mas também determinam omissões, podendo, destarte, o ilícito administrativo ter caráter comissivo. Não há um Direito Penal subjetivo da justiça e um Direito Penal Administrativo do Estado. Há, na realidade, somente um Direito Penal subjetivo do Estado.

Hungria (1945, p. 26) elucida que a identidade essencial entre o ilícito administrativo e ilícito penal  histórica e as diferenças são efetivamente quantitativas:

“A identidade essencial entre o delito administrativo e o delito penal  atestada pelo próprio fato histórico, aliás reconhecido por GOLDSCHMIDT, de que ‘existem poucos delitos penais que não tenham passado pelo estdio do delito administrativo’ (*‘Wenige Rechtsdelikte, die nicht das Stadium des Verwaltungsdelikts durchschritten htte’*). A disparidade entre um e outro – repita-se –  apenas quantitativa. Qual outra diferença, senão de grau, v. g., entre o retardamento culposo de um ato de ofício e a prevaricao, entre uma infrao sanitária e um crime contra a saúde pública, entre uma infrao fiscal e o descaminho, entre violaes de posturas municipais e contravenes penais?”

Na concepo de Hungria (1945), a pena administrativa (sano administrativa) e a pena criminal não guardam diferença substancial. A pena como gnero  consequência de um ilícito, e um meio de intimidao e preveno. O caráter preventivo tem viés geral e específico. Geral, porque todos assistem e testemunham a consequência; específico, porque o penitente torna-se ciente de modo concreto da decorrência de seu ato. Os postulados em questão se aplicam tanto ao Direito Penal Comum como ao Direito Penal Administrativo.

No tocante às penas, a diferença , com efeito, também apenas quantitativa, no aspecto da gravidade e da intensidade. O ilícito administrativo também será ilícito penal quando a conveniência política, ou a política criminal, assim o determinar. Essa transferência ocorre quando a gravidade do ilícito

administrativo afeta de modo mais intenso o interesse público, que passa a reclamar a severidade da pena criminal.

As lições de Cretella Júnior (1973) e Nelson Hungria (1945) ora expostas influenciaram gerações de administrativistas e restam ainda irretocáveis em vários aspectos. Constituem raciocínios formalistas e conceituais. Ambos os estudiosos partem da ideia que a sanção administrativa é uma resposta necessária aplicável ao servidor que comete uma infração, tendo caráter gravoso; ainda, propugnam que tanto a punição penal como a administrativa decorrem do direito de punir do Estado soberano e são ontologicamente iguais. Por fim, propugnam que a diferença entre o ilícito administrativo e o penal seria de ordem formal, de acordo com o regime jurídico imposto pelo legislador em cada caso. Por último, cumpriria ao Estado, nos limites de uma ampla discricionariedade, aplicar as sanções *in concreto*.

Modernamente, entretanto, novas articulações dogmáticas têm sido construídas. É indubitável que o Direito Administrativo Sancionador se expandiu a partir da segunda metade do século XX. No Direito pátrio, essa expansão se deve à nova forma de atuação do Estado na década de 1990, no gerenciamento econômico-social. Houve um aumento da atividade fiscalizatória e punitiva para atender ao dinamismo da sociedade contemporânea, permeada de riscos. Em face da frustração geral dos cidadãos com a resposta penal, foram desenvolvidos sistemas punitivos alternativos, notadamente no Direito Administrativo Sancionador. Há uma busca incessante por respostas rápidas e eficientes. Essas ideias são desenvolvidas por Voronoff (2019, p. 310), que sustenta:

“Em verdade, essa tendência se insere em um contexto mais amplo de fluxos não lineares, dinâmicos e mesmo contraditórios, ora de ‘administrativização’ de condutas antes disciplinadas pelo direito penal; ora de criminalização de atividades até então tratadas como simples infrações administrativas; ora, ainda, de superposição dessas estratégias punitivas. Uma retrospectiva histórica ajuda a compreender a evolução dessas tendências e a relação de certa forma ‘promíscua’ estabelecida entre os direitos penal e administrativo.

No âmbito do direito penal, a concepção clássica e liberal desenvolvida na segunda metade do século XVIII – que associa a pena à ideia de *ultima ratio* e enxerga o direito penal como instrumento de garantia dos indivíduos contra o arbítrio estatal –

passou a concorrer com uma versão contemporânea pautada em riscos. Hoje enxerga-se a tipificação de crimes e de penas como meios de direcionamento da conduta social, incluindo a das grandes corporações, para a tutela de realidades desejadas (ao invés de liberdades). Não sem críticas. Winfried Hassemer, por exemplo, é um dos expoentes da defesa de um retorno do direito penal às suas origens, associadas à proteção dos bens jurídicos e valores ético-sociais mais caros à sociedade. E é em meio a esses debates de minimalismo penal *versus* modelos simbólicos e tipos abstratos – que se insere a possível (ou necessária, para alguns) transferência de ilícitos penais à seara administrativa.”

Ante o contexto apresentado, Voronoff (2019, p. 79-80) estabelece alguns parâmetros teóricos. A sanção administrativa é vista como um instrumento do Direito Administrativo, não se tratando de uma resposta automática de cunho meramente punitivo; essa sanção deve ser vislumbrada como um instrumento voltado a incentivar o fiel cumprimento da lei. Saliente-se que na Corregedoria da Polícia Civil do Estado de São Paulo, vários operadores defendem uma nova reforma da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, com o escopo de introduzir no sistema sancionatório o instituto da transação administrativa. A sanção administrativa teria não finalidade unicamente retributiva, mas sim o objetivo de propiciar um ambiente para que se alcance o interesse público, tendo, destarte, perfil regulatório. A sanção administrativa é aplicada pela Administração Pública, com perfil diverso daquele do Poder Judiciário. A natureza administrativa da sanção é estabelecida pelas características específicas, a finalidade e o interesse público que se busca alcançar, e pelo regime jurídico.

As ideias apontadas, evidentemente, conduzem ao questionamento do sobrestamento, pois o mecanismo operado pelo instituto irá permitir que a decisão do juízo criminal produza, inexoravelmente, efeitos no ambiente do Direito Administrativo Sancionador, onde as finalidades perseguidas são diversas daquelas do Direito Penal.

### 3.1 Independência das Instâncias

O sistema pátrio adotou a independência de jurisdições, penal e civil, com alguma mitigação, tendo em vista que remanesce em algumas situações a comunicação das instâncias. Diga-se o mesmo em relação ao sistema de responsabilidade administrativa do servidor público, que além do processo administrativo disciplinar pode, concomitantemente, responder no juízo criminal pela prática de crime contra a Administração Pública.

Releva mencionar, entretanto, que a conciliação das decisões criminais, cíveis e administrativas é tarefa que envolve certa complexidade. Não há uma única e prevalente solução para o problema.

Há sistemas que resolvem a questão adotando a total independência das instâncias penal, administrativa e cível, sem nenhum efeito da decisão do juízo criminal nas demais, e vice-versa. Entretanto existem sistemas nos quais a coisa julgada no âmbito criminal produz efeitos na esfera cível e na administrativa. Por fim, ainda há sistemas que procuram conciliar ou adequar as decisões nas várias esferas a respeito do mesmo fato, com o escopo de conferir coerência ao aparato jurídico como um todo.

Na Introdução deste estudo, pondera-se que no sistema da separação absoluta das ações civis e penais, a sentença criminal condenatória condiciona a decisão no juízo cível. Essa modalidade é adotada nos Estados Unidos da América e na Inglaterra e Holanda. Já no sistema da independência ou separação relativa, a decisão da justiça criminal vincula a decisão na esfera cível nas questões de fato e de direito. É o caso de Argentina, Chile, Colômbia, Espanha e Brasil.

Por fim, no sistema de adesão a lei atribui ao juiz criminal competência para decidir o processo civil, desde que a vítima opte por pleitear a indenização dos danos civis no processo penal. É o que ocorre na Alemanha, França, Itália e em Portugal.

Faz-se necessário pontuar, neste estudo, duas situações distintas que acabam por ter soluções bastante semelhantes: (1) a questão do efeito da decisão do processo criminal *no processo civil* que versa sobre o mesmo fato;



e (2) a questão do efeito da decisão do processo criminal *no processo administrativo* que versa sobre o mesmo fato.

No contexto do confronto da decisão criminal com a civil, está-se, a rigor técnico, cuidando da coerência das decisões no âmbito do Poder Judiciário. Já no cotejamento das decisões proferidas no processo criminal e no procedimento administrativo se é defrontado com o postulado da separação ou harmonia entre os poderes do Estado, vale dizer, Executivo e Judiciário.

No confronto das decisões judiciais, deve-se verificar que a jurisdição é função decorrente da soberania e é una, no sistema adotado no Brasil. A denominada divisão em jurisdição criminal e civil é uma racionalização do trabalho e repartição de tarefas, uma facilidade de organização, para a simplificação do gerenciamento. Gonçalves (2010, p. 328) corrobora essa assertiva ao ensinar que “A jurisdição, como função soberana atribuída ao Judiciário, é uma só. A divisão que se estabelece entre jurisdição civil e jurisdição penal é apenas de ordem prática, ou seja, para facilitar o seu exercício.”. O autor acrescenta:

“É, pois, a natureza da lide por dirimir e não a diversidade funcional que se leva em conta para se distinguir a jurisdição civil e penal. A diversidade de matérias sobre as quais se pode exercer a atividade jurisdicional e certas necessidades sentidas pelo Estado de atribuir a órgãos especializados o processo e julgamento de determinados causas levaram-no a repartir a jurisdição.

Verifica-se, assim, que a jurisdição, em si mesma, como um dos aspectos da soberania nacional, é uma e indivisível e que, no entanto, por uma questão prática do trabalho, as questões cíveis são julgadas no que se convencionou chamar de ‘jurisdição civil’, enquanto as criminais são julgadas na ‘jurisdição penal’.” (GONÇALVES, 2014, p. 337-338)

Posto isso, passa-se à análise das regras do artigo 935 do diploma civil, que trata da responsabilidade civil.

### 3.2 Regras do Artigo 935 do Código Civil

O artigo 935 do Código Civil está inserido no Título IX, que trata da responsabilidade civil. Assim, quando julgam o mesmo fato, a ação civil e a ação penal, o sistema deve articular decisões homogêneas. A propósito, Venosa (2013, p. 1150) assevera:

“O mesmo ato ou a mesma conduta pode constituir crime e ato ilícito passível de indenização. Desse modo, para o mesmo fato ou ato, ou série de atos, podem ocorrer concomitantemente a persecução criminal e a ação de ressarcimento. Homicídio, lesões corporais, delitos de automóvel, crimes de colarinho branco com frequência trazem repercussões simultâneas, tanto para o direito de punir do Estado, como para o interesse de ressarcimento da vítima. A questão poderia ser figurada como dois círculos concêntricos, sendo a esfera do processo criminal um círculo menor, de menor raio, porque a culpa criminal é aferida de forma mais restrita e rigorosa, tendo em vista a natureza da punição, e ainda porque, para o crime, a pena não pode ir além do autor da conduta.”

Na realidade, verifica-se, na leitura do dispositivo, que foi adotada a independência das instâncias como regra, mas há atenuação ou mitigação porque, com efeito, há comunicação entre as instâncias em determinadas situações: “Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.”.

É, pois, pertinente asseverar que, de início, o artigo em comento estabelece que a responsabilidade civil é independente da criminal, mas adverte que dois aspectos decididos no juízo criminal não poderão sofrer alteração no juízo cível, quais sejam, (1) a existência do fato; e (2) a delimitação da autoria. Vale dizer que, se no juízo criminal se decidiu que o fato existiu, o juízo cível não poderá concluir pela sua inexistência.

Da mesma forma, se na esfera criminal o juiz decidiu que determinada pessoa foi a autora do fato, o juiz do cível não poderá concluir de modo diverso. O raciocínio *a contrario sensu* também é correto. Assim, se o juiz criminal decidir pela inexistência do fato, ou que este não foi de autoria da pessoa investigada, o juiz da esfera cível não poderá decidir de modo diverso.

Isso significa ser perfeitamente possível ao magistrado decidir no mesmo processo a lide penal e a lide civil, aplicando, por exemplo, uma pena privativa de liberdade e condenando o réu ao pagamento de indenização por responsabilidade civil. É bem verdade que essa solução traria, sem dúvida, uma série de dificuldades, como valoração de elementos probatórios e prazos prescricionais.

Veja-se, no entanto, que na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, denominada Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, caracterizada pela simplicidade, celeridade e informalidade, a transação penal prevista no artigo 74 veicula que a reparação dos danos civis importa na renúncia ao direito de queixa e de representação, nas ações penais provadas e públicas condicionadas a representação.

O Código de Processo Penal também prevê a restituição das coisas apreendidas, nos termos dos artigos 118 a 120, o que representa uma efetiva reparação do dano na esfera penal. Veja-se, a propósito, que a restituição das coisas apreendidas, quando cabível, poderá ser determinada pelo delegado de polícia ou pelo juiz, mediante termo nos autos, desde que não exista dúvida quanto ao direito do reclamante. Trata-se da pessoa que resta sem prejuízo patrimonial no juízo criminal ou em sede de inquérito policial. Cite-se como exemplo a situação da vítima à qual se restitui o que lhe fora roubado.

O sistema processual penal prevê, inclusive, nos parágrafos do artigo 120 do Código de Processo Penal, a autuação em apartado, na forma de incidente, se o direito do requerente for duvidoso, podendo este provar as suas alegações. É bem verdade que, no caso de persistir alguma, o juízo remeterá as partes para o juízo cível.

Resta claro, portanto, que o sistema permite, episodicamente, que lides penais e civis sejam decididas em um mesmo procedimento. Trata-se de situações nas quais o legislador buscou, a toda evidência, a informalidade e a celeridade, bem como a uniformidade e coerência nas duas decisões.

### 3.3 Suspensão do Procedimento no Código de Processo Civil

No âmbito do Código de Processo Civil<sup>5</sup>, os artigos 313 a 315 tratam do instituto da suspensão do processo que estabelece a vedação à prática de atos processuais em determinadas situações, por um período, ressalvados aqueles que clamarem por urgência, em geral os atinentes à produção probatória.

Ressalte-se que o artigo 313 elenca as situações que autorizam a suspensão do processo: (1) no caso de morte ou perda da capacidade processual de qualquer das partes, do representante legal ou de seu procurador; (2) pela convenção das partes; (3) pela arguição de impedimento ou de suspeição; (4) pela admissão de incidente de resolução de demandas repetitivas; e (5) quando a sentença de mérito depender do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente; e quando essa sentença tiver de ser proferida somente após a verificação de determinado fato ou a produção de certa prova, requisitada a outro juízo.

O artigo 313 ainda prevê as seguintes causas de suspensão: (1) o motivo de força maior; (2) quando se discutir em juízo questão decorrente de acidentes e fatos da navegação de competência do Tribunal Marítimo; (3) nos demais casos que o Código regula; (4) pelo parto ou pela concessão de adoção, quando a advogada responsável pelo processo constituir a única patrona da causa; e (5) quando o advogado responsável pelo processo constituir o único patrono da causa e se tornar pai.

Anote-se que, nos termos do § 4º do artigo 313 do Código de Processo Civil, o prazo de suspensão do processo nunca poderá exceder a 1 (um) ano quando a sentença de mérito depender do julgamento de outra causa ou da declaração de existência ou de inexistência de relação jurídica que constitua o objeto principal de outro processo pendente. O prazo será de 6 (seis) meses, entretanto, se houver arguição de impedimento ou de suspeição. O sistema legal ainda fixa o prazo de suspensão de 30 (trinta) dias na situação de parto e de concessão de adoção, bem como o prazo de suspensão de 8 (oito) dias na

---

<sup>5</sup> Instituído pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

situação de paternidade superveniente do advogado da parte. Findos esses prazos, o juiz determina a retomada do prosseguimento do processo (§ 5º).

No artigo 314 o legislador proibiu a prática de atos processuais durante o período de suspensão, porém o juiz poderá determinar a realização de atos urgentes a fim de evitar dano irreparável, salvo no caso de arguição de impedimento e de suspeição.

Já no artigo 315 o diploma processual cuida da suspensão referente ao exame de mérito que depende de verificação da existência do fato delituoso, até que se pronuncie a justiça criminal. O § 1º estabelece que se a ação penal não for proposta no prazo de 3 (três) meses, contado da intimação do ato de suspensão, cessará o efeito desse, incumbindo ao juiz cível examinar incidentalmente a questão prévia. Já o § 2º preceitua que uma vez proposta a ação penal, o processo civil ficará suspenso pelo prazo máximo de 1 (um) ano, prazo esse que se restar esgotado obrigará o juiz a decidir a questão penal, de modo incidental.

A verificação da existência de fato delituoso pela justiça criminal que autorize a suspensão do processo civil interessa ao presente estudo porque, evidentemente, é mecanismo análogo ao do sobrestamento do processo administrativo disciplinar. Aqui se tem a denominada prejudicialidade externa, entre a ação civil e a criminal, e o juiz tem a faculdade de suspender a ação civil até a solução do processo criminal.

O relevante para o sobrestamento da ação civil é a existência de questões que serão solucionadas na motivação da sentença penal. Como exemplos, cite-se a constatação de que o fato foi praticado mediante uma excludente de antijuridicidade, ou a própria delimitação da autoria delitiva. Essas decisões, com efeito, serão fundamentais para a decisão do juiz do processo civil. A prejudicialidade é, com certeza, heterogênea, pois envolve ações de competência de seções distintas daquelas do próprio Poder Judiciário, uma vez que a competência constitui a racionalização da jurisdição.

Saliente-se a existência de divergência doutrinária a respeito da obrigatoriedade da suspensão, com defensores da tese da facultatividade, bem como adeptos da obrigatoriedade da suspensão, desde que a sentença penal

veicule conteúdo que, nos termos do já aludido artigo 935 do Código Civil, venha a condicionar a decisão do juiz do cível. Assumpção Neves (2019, p. 576) evidencia que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já decidiu ser obrigatória a suspensão do processo naquelas situações em que possa ser comprovada, na esfera criminal, a inexistência de materialidade ou da autoria do crime, tornando impossível a pretensão de indenização cível (STJ, 4ª Turma, REsp 860.591/PR, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 20/04/2010, DJe 04/05/2010).

Arruda Alvim (2017, p. 802) assevera que não há, a rigor técnico, dependência do juízo cível em relação ao juízo criminal, tendo em vista o que dispõe o § 1º do artigo 315, vale dizer, que se ação penal não for proposta no prazo de 3 (três) meses, contados da respectiva intimação da suspensão, o juízo cível examinará, de modo incidental, a questão. O doutrinador assim argumenta:

“À primeira vista, poderíamos acreditar que referida disposição estivesse incluída na previsão da alínea a do art. 313, V, do CPC/2015. Todavia, referido dispositivo exige a pendência de processo que verse questão subordinante à resolução do mérito, ao passo que o art. 315 se refere a verificação de fato delituoso que pode ainda não ter sido objeto da propositura da ação penal.

Cuida-se de regra que já poderia ter sido extraída do art. 110 do CPC/1973, com algumas modificações. A primeira delas diz respeito ao prazo de suspensão para aguardar a propositura da ação penal: no CPC/1973, deveria o processo ficar suspenso por até 30 (trinta) dias, contados da intimação do ato de suspensão (art. 110, parágrafo único); já no CPC/2015, o prazo é estendido para 3 (três) meses (art. 315, § 1º). Como a regra do art. 110 do CPC/1973 estava situada entre as normas de competência, e não havia disposição expressa sobre o limite temporal para a suspensão, cogitava-se de prazo indeterminado, até que se pronunciasse (definitivamente) a justiça criminal. O art. 315, § 2º, do CPC/2015 conduz, porém, a uma nova situação: o processo civil deverá ficar suspenso pelo prazo máximo de 1 (um) ano, findo o qual, inexistindo manifestação definitiva da justiça criminal, vigorará a independência entre as jurisdições (art. 935 do CC), ficando o juízo cível livre para solucionar incidentalmente, naquela âmbito, a questão relativa ao fato delituoso.” (ALVIM, 2017, p. 802)

O Código de Processo Civil fixa parâmetros claros e precisos para a suspensão do processo, e esse regramento, a toda evidência, tem por fundamento a segurança jurídica, além de estabelecer equilíbrio para o aspecto

temporal do procedimento. Como sublinhado no comentário de Arruda Alvim (2017), se for superado o prazo de 1 (um) ano sem que sobrevenha decisão criminal, o juiz cível poderá decidir incidentalmente a questão. O sistema, portanto, não permite que o processo fique suspenso por prazo indeterminado.

Saliente-se que a sentença penal condenatória transitada em julgado constitui título executivo judicial, nos termos do inciso VI do artigo 515 do Código de Processo Civil. Ao atribuir o valor de título executivo judicial à sentença penal condenatória com trânsito em julgado, a norma teve por finalidade permitir que a vítima ou seus representantes possam exigir a indenização, vedando-se nova discussão no juízo cível, sobre a existência do fato, de sua autoria ou de sua ilicitude.

### **3.4 Suspensão do Procedimento no Código de Processo Penal – Questões Prejudiciais**

A questão prejudicial é o obstáculo lógico que não permite o julgamento da causa principal. Com efeito, a questão prejudicial demanda, destarte, solução prévia. Por esse motivo, a doutrina reconhece uma relação de dependência entre ambas, prejudicial e principal. É imprescindível julgar a prejudicial para então poder haver o enfrentamento da principal.

São elementos constitutivos da questão prejudicial: (1) a anterioridade lógica, porque há uma relação de subordinação lógica entre a questão principal e a prejudicial; (2) a necessariedade, porque a solução da questão prejudicial é imprescindível para a solução da questão principal; e (3) a autonomia, já que a questão prejudicial pode ser resolvida em outro processo.

Saliente-se que a questão prejudicial pode ser (1) total, quando recai sobre uma elementar do tipo penal, cuja exegese judicial pode concluir pela existência ou inexistência do crime; e (2) parcial, quando recai sobre circunstância que não afetará a tipicidade do evento.

Ainda, a questão prejudicial pode ser (1) homogênea, quando tem natureza penal; e (2) heterogênea, quando traz matéria não penal, como a de natureza civil. A propósito, Machado (2010, p. 359) estabelece os seguintes parâmetros:

“A questão prejudicial homogênea é sempre uma infração antecedente que configura uma espécie de requisito para a existência da infração posta a julgamento. O exemplo clássico é a necessidade do reconhecimento prévio acerca da existência do furto ou roubo para a configuração do crime de receptação. Já a questão prejudicial heterogênea será sempre uma questão civil da qual depende a existência do crime em julgamento, como é o caso, por exemplo, da necessidade de se reconhecer a existência do casamento anterior válido para a configuração da bigamia; ou ainda da existência do direito autoral para a ocorrência do crime contra a propriedade imaterial.”

A questão prejudicial heterogênea é classificada como *obrigatória*, quando acarreta imperativamente a suspensão do processo, por ser considerada relevante para o deslinde do processo principal. Aqui o juiz não pode julgar a questão prejudicial, cumprindo-lhe aguardar a decisão do juízo cível. Nestes termos são consideradas *devolutivas absolutas*, porque obrigatoriamente transcendem a matéria prejudicial ao juízo cível e acarretam a suspensão do processo. Cuida-se da hipótese tratada no dispositivo do Código de Processo Penal colacionado a seguir:

“Art. 92. Se a decisão sobre a existência da infração depender da solução de controvérsia, que o juiz reputar séria e fundada, sobre o estado civil das pessoas, o curso da ação penal ficará suspenso até que no juízo cível seja a controvérsia dirimida por sentença passada em julgado, sem prejuízo, entretanto, da inquirição das testemunhas e de outras provas de natureza urgente.

Parágrafo único. Se for o crime de ação pública, o Ministério Público, quando necessário, promoverá a ação civil ou prosseguirá na que tiver sido iniciada, com a citação dos interessados.”

A questão prejudicial heterogênea será *facultativa*, quando remeter ao juiz criminal a discricionariedade para decidir se julgará a questão incidentalmente, ou se aguardará o julgamento na esfera cível. Nessa hipótese, a questão prejudicial não recai sobre o estado das pessoas. Porém, para aguardar a decisão do juízo cível, é necessário que a questão prejudicial seja



de alta complexidade, bem como que ela não verse sobre direito cuja prova haja limitação da lei civil, e que exista processo no juízo cível. Assim dispõe o artigo 93 do Código de Processo Penal, estabelecendo que se o reconhecimento da existência da infração penal depender de decisão sobre questão diversa da prevista no artigo anterior, da competência do juízo cível, e se neste houver sido proposta ação para resolvê-la, o juiz criminal poderá – desde que essa questão seja de difícil solução e não verse sobre direito cuja prova a lei civil limite – suspender o curso do processo, após inquirição das testemunhas e realização das outras provas de natureza urgente.

O § 1º do artigo 93 do Código de Processo Penal estabelece que o juiz marcará o prazo da suspensão, podendo este ser razoavelmente prorrogado, se a demora não for imputável à parte. Expirado o prazo, sem que o juiz cível tenha proferido decisão, o juiz criminal fará prosseguir o processo, retomando sua competência para resolver, de fato e de direito, toda a matéria da acusação ou da defesa. O § 3º do mesmo artigo acrescenta que uma vez suspenso o processo, e tratando-se de crime de ação pública, incumbirá ao Ministério Público intervir imediatamente na causa cível, para o fim de promover-lhe o célere andamento.

Evidencia-se que a decisão do juízo cível vincula nas situações que se discute questão relativa ao estado das pessoas; nas demais situações, a decisão vinculará o juiz criminal apenas se proferida enquanto o processo está suspenso. Registre-se que a decisão sobre questão cível exarada pelo juiz criminal não terá efeito de coisa julgada na esfera cível. A esse respeito, o doutrinador Lopes Junior (2012, p. 511-512) faz relevantes considerações:

“Caberá ao juiz, tendo em vista a necessária coerência da decisão judicial e observando esses requisitos, determinar de ofício ou mediante requerimento de qualquer das partes a suspensão ou não do processo penal até que no juízo cível a questão seja resolvida. Se decidir pela suspensão do processo penal, deverá efetivá-la após a coleta da prova, fixando o prazo dessa suspensão, que poderá ser prorrogado. Não há que se esquecer, todavia, o direito ao julgamento em um prazo razoável, conforme anteriormente explicado. Logo, essa suspensão deve ser utilizada com suma prudência e sem perder de vista o direito fundamental previsto no art. 5º, LXXXVIII, da Constituição.

Caso não decrete a suspensão, o processo penal prosseguirá até o final do julgamento. Grave prejuízo haverá caso exista

incompatibilidade entre as decisões. Dependendo do nível de incompatibilidade, poderá a parte buscar via *habeas corpus* o trancamento do processo por atipicidade do fato. Contudo, se a questão for complexa e demandar uma análise mais detida (cognição ampla), o caminho a ser seguido será o da (tortuosa e difícil) revisão criminal, nos termos do art. 621, III, do CPP.”

No que tange ao recurso pertinente para combater a decisão que determina a suspensão do processo, o Código de Processo Penal prevê o recurso em sentido estrito.

### **3.5 Confronto das Soluções do Código de Processo Civil e do Código de Processo Penal para a Suspensão do Procedimento com o Sobrestamento do Processo Administrativo**

A questão prejudicial no sistema processual penal é aquela cuja solução é obrigatória para que se possa, logicamente, enfrentar a questão principal. Daí porque o sistema prevê a suspensão do processo, evitando-se, com efeito, decisões contraditórias. No âmbito do processo administrativo, o sobrestamento, uma vez decretado, impõe a suspensão do processo; mas não há, de modo algum, relação de prejudicialidade. Há procedimentos correlatos, na hipótese de o servidor restar acusado da prática de crime, notadamente contra a Administração Pública. Em ambos os procedimentos se apura o mesmo fato.

Note-se que as instâncias são independentes, mas que, no que tange à delimitação da autoria e à própria existência do evento criminoso, uma vez decididas no juízo criminal, não poderão ser desconsideradas no processo administrativo.

Consoante observado na suspensão do processo penal, a lei fixa parâmetros definidos e objetivos para que ocorra a suspensão, e tal regime de segurança jurídica não ocorre com o sobrestamento previsto na Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, uma vez que seu artigo 65 não fixa parâmetros objetivos para o sobrestamento, apenas estabelecendo o pressuposto da

existência de processo criminal correlato. Poderia ter fixado, por exemplo, que a realização de prova somente autorizada na esfera da justiça criminal justificaria a suspensão do processo administrativo.

O fato de o legislador não ter fixado parâmetros objetivos para a decretação do sobrestamento pode ser articulado de modo a construir uma crítica positiva, pois o propósito teria sido o de evitar o engessamento das hipóteses de sobrestamento, relegando à motivação da autoridade o cabimento do instituto.

A questão de a lei não ter estabelecido um prazo limite para o feito ficar sobrestado merece mais algumas considerações.

A consequência mais evidente que decorre da falta de um limite temporal para o sobrestamento do processo na lei diz respeito ao fato de alguns procedimentos permanecerem suspensos, por vezes, durante décadas, aguardando decisões do juízo criminal. A morosidade, tanto do procedimento judicial quanto do administrativo, resulta em forte descrédito da sociedade nas instituições, cuja confiabilidade é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Trata-se, evidentemente, não da duração normal ou razoável do processo, mas daquela demora injustificável que desmoraliza e cria insegurança jurídica. A propósito, Marcatto (2009, p. 1245) ao discorrer sobre a dimensão temporal do processo, assevera:

“Essa demora indevida não se confunde com a duração razoável do processo, ou seja, não é a que resulta do tempo programado para que ele produza resultados, com a observância de prazos pré-fixados, necessários ao controle judicial do curso e da maturação do processo; é, isto sim, a demora perniciosa, o tempo inútil, a paralisação indevida e injustificada do trâmite processual e injustificada do trâmite processual, resultante de fatores e circunstâncias no mais das vezes exógenos, como deficiências na estrutura dos órgãos auxiliares do juiz e na capacitação de seus servidores, comportamento abusivo da parte ou de seu patrono, em suma, as mazelas por todos conhecidas e cuja análise imporia estudo que foge aos escopos deste tópico.

A preocupação vem centrada, portanto, na observância do tempo programado para a obtenção do resultado prático esperado do processo, em atenção à promessa do direito material. Essa é a mola mestra que impulsiona reformas constitucionais e processuais nos dias que correm, tendo por foco a busca de decisões justas, obtidas em prazo razoável e a custo suportável pelas partes. Busca utópica, talvez, mas indispensável à manutenção da crença na Justiça.”

Marcatto (2009, p. 1246) continua em suas ponderações:

“Não por acaso, deu-se o fenômeno da globalização do sistema de proteção dos direitos humanos, expresso, no que se refere ao processo, no artigo 8º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao proclamar o direito, assegurado a toda pessoa, ‘a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei’ – direito reafirmado pelo artigo 14, nº 1, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Na esteira dessas previsões – e com o objetivo de afastar tanto quanto possível, os danos resultantes da excessiva dilação processual –, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos estabelece, no primeiro inciso de seu artigo 6º, o direito a um processo equitativo, assim entendido aquele que se desenvolva publicamente, num prazo razoável, perante órgão judicial independente e imparcial. E, em caso de sua violação ou de qualquer de seus protocolos, atribui ao Tribunal de Estrasburgo a competência para conceder reparação à parte lesada, sendo o caso (art. 41º).”

Note-se que o legislador, ao não fixar um limite temporal para o sobrestamento, acabou por permitir, ao acaso, a ocorrência sistemática de desigualdades.

Merece destaque o fato de, ao prever o sobrestamento na Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, a norma não arrolar as situações que justificariam a medida, atribuindo à autoridade administrativa, casuisticamente, a discricionariedade para determinar a providência, devendo, entretanto, fazê-lo motivadamente.

Ainda, a norma que prevê o sobrestamento não estabelece prazo máximo para a suspensão do procedimento. Nesse aspecto, é patente a enorme insegurança jurídica gerada, bem como a conseqüente e nefasta lesão a direitos individuais, consoante se discute no presente estudo, na análise do postulado da igualdade (Capítulo 1) e no exame dos processos sobrestados (Capítulo 4).

Observe-se que, na esfera do Poder Judiciário, quando há uma interdependência entre a justiça civil e a criminal, a legislação é minudente e cautelosa, arrolando as hipóteses de cabimento e fixando prazos. No entanto quando se permite que a decisão de um poder interfira radicalmente na decisão de outro, a lei nem ao menos fixa um prazo razoável. É o que se vê no artigo

65 da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista. A contradição é patente, e a solução está na alteração legislativa.

### **3.6 Regras do Artigo 386 do Código de Processo Penal**

Consoante já analisado neste estudo, quando a sentença do processo criminal correlato possui natureza condenatória, restou fixado que o fato existiu, e a autoria é certa. Essa decisão vincula a decisão do presidente da unidade processante, pois não poderá concluir que o fato inexistiu, ou que o servidor não é o seu autor.

Veja-se que, nos termos do preceito legal do § 2º do artigo 65 da referida Lei Orgânica, “Será reintegrado ao serviço público, no cargo que ocupava e com todos os direitos e vantagens devidas, o servidor absolvido pela Justiça, mediante simples comprovação do trânsito em julgado de decisão que negue a existência de sua autoria ou do fato que deu origem à sua demissão”.

Neste ponto, faz-se necessário analisar as consequências da absolvição no juízo criminal. No caso de a demissão do servidor ocorrer pela via administrativa, não sendo aplicado o sobrestamento, e sobrevindo, posteriormente, absolvição no processo criminal correlato em curso à época, ou que restou, tardiamente, instaurado, cumpre verificar a natureza da absolvição.

O artigo 386 do Código Penal traz o rol das hipóteses, em sete incisos, nas quais se pode fundar a absolvição criminal, ou seja, as hipóteses de improcedência da ação. Veja-se:

“Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

- I – estar provada a inexistência do fato;
- II – não haver prova da existência do fato;
- III – não constituir o fato infração penal;

- IV – estar provado que o réu não concorreu para a infração penal;
- V – não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal;
- VI – existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (arts. 20, 21, 22, 23, 26 e § 1º do art. 28, todos do Código Penal, ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência);
- VII – não existir prova suficiente para a condenação.”

Pois bem, sendo a absolvição fundada na inexistência do fato, por estar provado que o réu não concorreu para a infração penal, ou por existir circunstância que exclua o crime, ou, em algumas situações, que isente o réu de pena, a decisão do processo administrativo deverá ser, inexoravelmente, a absolvição, nos termos do preceito legal referenciado.

A decisão que excluiu o crime por reconhecer que o fato foi praticado sob a égide de excludente de ilicitude – isto é, por legítima defesa, estado de necessidade, estrito cumprimento do dever legal, bem como no exercício regular de um direito – também vincula tanto o juízo cível como a instância administrativa. Isso porque a excludente de ilicitude exclui o crime, permanecendo o fato como típico, mas agora lícito, conforme estabeleceu a reforma penal de 1984. O artigo 65 do Código de Processo Penal preceitua que faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhece ter sido praticado o ato sob a guarida de qualquer uma das excludentes retromencionadas. Nessa linha, Barros Filho (2007) acentua que, se uma dessas excludentes for acolhida pelo juízo criminal, o ato será considerado lícito no ambiente administrativo.

As dirimentes, também denominadas excludentes da culpabilidade, uma vez reconhecidas pelo juízo criminal, como regra, também vinculam a decisão administrativa, no sentido da absolvição, porque o acusado estará isento de pena. As excludentes de culpabilidade são indicadas no Código Penal, cumprindo enumerar a inimputabilidade, por doença mental, embriaguez completa, proveniente de caso fortuito ou força maior e a dependência de substância entorpecente ou efeito de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica proveniente de caso fortuito ou força maior. Além da inimputabilidade, também excluem a culpabilidade e isentam o acusado de pena a ausência de potencial consciência da ilicitude, a inexigibilidade de conduta diversa, a coação irresistível e a obediência

hierárquica. O artigo 78 da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista dispõe que constitui motivo de exclusão de falta disciplinar a inexigibilidade de outra conduta do policial civil. Com efeito, Di Pietro (1998, p. 400), ao examinar o artigo 386 do Código de Processo Penal, afirma que repercutem na esfera administrativa as decisões absolutórias baseadas na prova de que o fato inexistiu, e quando restar demonstrado existir circunstância que exclua o crime ou isente o réu de pena.

No entanto não haverá vinculação da decisão do processo administrativo no caso da absolvição do réu na esfera criminal fundada (1) na falta de prova da existência do fato; (2) por não constituir o fato infração penal; (3) por não existir prova de que o réu concorreu para a infração penal; (4) ou se houver dúvida sobre a existência de excludente de ilicitude ou de culpabilidade ou por não existir prova suficiente para a condenação. Observe-se que as hipóteses enumeradas, com efeito, fundam-se na falta ou insuficiência de provas no juízo criminal, cuidando-se de valoração probatória. Ocorre que as provas podem ser produzidas no âmbito administrativo e receberem valoração suficiente para a aplicação de penalidade. A propósito, Medauar (2003, p. 335) expõe:

“Caso a absolvição na ação penal se fundamente na ausência de prova do fato, ausência de autoria, ausência de prova suficiente para a condenação, não constituir o fato infração penal, não trará consequências no âmbito administrativo. Isso porque a falta ou insuficiência de provas para fins penais não implica necessariamente falta ou insuficiência de provas para caracterizar a conduta como infração administrativa; e o fato que não constitui infração penal, pode constituir infração administrativa disciplinar. Nessas hipóteses, ao servidor poderá ser imposta pena disciplinar, se ficar caracterizada sua autoria na prática de infração administrativa, no devido processo disciplinar. Trata-se da chamada falta residual ou resíduo, a que se referem a doutrina e a jurisprudência; a respeito, a Súmula 18 do STF assim se expressa: Pela falta residual não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público.”

Cumpra observar, na sequência, as soluções pertinentes em ocorrendo o sobrestamento do feito administrativo, se porventura sobrevier absolvição definitiva. Ora, estando o processo administrativo sobrestado e ocorrendo a superveniente decisão definitiva absolutória em sede de persecução criminal, cumprirá ao presidente da unidade processante verificar em qual hipótese do

artigo 386 do Código de Processo Penal se fundou a decisão. Conforme exposto, a vinculação da decisão não ocorrerá nas hipóteses de absolvição por falta de provas ou pela atipicidade da conduta.



#### 4 O SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Este Capítulo aborda o sobrestamento propriamente dito, analisando sua natureza jurídica e aspectos do dispositivo legal que o veicula; trata a questão do sobrestamento em razão de superveniência de doença mental do acusado, bem como examina os despachos dos processos que se encontravam sobrestados na Corregedoria Geral da Polícia Civil, em julho de 2020, perquirindo sobre a existência ou não de motivação da autoridade responsável e o respectivo conteúdo.

Conforme já se assinalou neste estudo, o sobrestamento é providência processual que suspende o processo disciplinar administrativo até a decisão do procedimento judiciário criminal correlato. Barros Filho (2007, p. 216) define o sobrestamento como a “suspensão dos atos do processo administrativo, com a finalidade de aguardar a sentença penal ou a realização de provas relevantes que propiciarão maior segurança na prolação da decisão administrativa”. É inegável, que o instituto se traduz na suspensão do processo, para se aguardar a definição de fato que refoge à sua articulação procedimental.

Angerami (2004, p. 95) assevera que o sobrestamento do processo administrativo “é a sustação do julgamento do processo com o objetivo precípuo de aguardar a sentença prolatada pelo juízo criminal”. O estudioso acrescenta ser “viável [o sobrestamento do processo administrativo], por uma questão de praticidade, quando a pena a ser aplicada, em tese, é expulsória.”

O processo administrativo disciplinar é instaurado, em regra, com fundamento em uma tese acusatória, seguindo-se uma antítese da defesa, e, por fim, a síntese com a decisão sobre a responsabilidade do servidor. O sobrestamento é, pois, incidente processual, que efetivamente altera a tramitação normal do procedimento. É indubitável que se trata de medida revestida de excepcionalidade manifesta, por provocar a suspensão do processo administrativo disciplinar.

O sobrestamento tem pertinência na fase de julgamento e pode ser de iniciativa da autoridade com atribuição para decidir. A unidade processante e as consultorias jurídicas podem opinar pelo sobrestamento. A providência será,

portanto, desencadeada pelo Secretário da Segurança Pública ou pelo Governador do Estado, cumprindo exclusivamente a este último decidir pelo sobrestamento, se o acusado for Delegado de Polícia em exercício ou aposentado.

Antes do advento da reforma da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, em 2002, a suspensão do processo administrativo, para se aguardar decisão judicial, era tema debatido na doutrina administrativista e na jurisprudência. Apesar de a partir de 2002 a lei prever o instituto, ela exige o pressuposto da existência de procedimento criminal correlato e apresenta o requisito da fundamentação da necessidade de sua aplicação.

A existência de procedimento criminal correlato, considerando que o servidor tenha praticado ato definido como crime pela lei penal seria, pois, o pressuposto para o sobrestamento do processo administrativo disciplinar. O fundamento ou a motivação residiria no fato de o conjunto probatório do procedimento administrativo ser insuficiente e insatisfatório para aplicar a pena de demissão simples ou qualificada ou a de cassação da aposentadoria.

Note-se que a motivação exigida para sobrestar com base em conjunto probatório insatisfatório é a perspectiva de que a prova em questão venha a ser produzida satisfatoriamente no processo criminal. Daí o aspecto principal da presente Dissertação, no que tange à aludida prova dever estar especificada e descrita na motivação do despacho que sobrestar o feito administrativo. Em outros termos, isso significa que o reclamo imperativo da lei pela motivação do despacho não é satisfeito, de modo algum, com formulações padronizadas que façam alusão genérica, do tipo “melhor prova poderá ser produzida no correlato procedimento criminal”. Qual seria a prova (ou quais seriam provas)? Em qual contexto probatório deve(m) ser produzida(s)? Qual seria o motivo de determinada prova não ter sido produzida no procedimento administrativo, podendo sê-lo no procedimento criminal correlato? Essas questões devem ser especificadas na motivação do despacho que declara o sobrestamento do feito administrativo, sob pena de nulidade absoluta.

Angerami (2004, p. 95) sustenta que a sentença absolutória criminal só produzirá efeitos no processo administrativo “quando a falta se enquadra[r]

perfeitamente num tipo penal”. Alude ao entendimento de alguns doutrinadores no sentido de que o sobrestamento só se justificará se a irregularidade administrativa constituir crime contra a Administração Pública. Na concepção do presente estudo, essa não se mostra ser a posição mais acertada, considerando-se o fato de o artigo 75 da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista estabelecer que será aplicada a pena de demissão a bem do serviço público – portanto, hipóteses nas quais o processo administrativo deverá ser instaurado –, nos casos de: (1) prática de ato de incontinência pública e escandalosa e prática de jogos proibidos; (2) prática de ato definido como crime contra a Administração Pública, a Fé Pública e a Fazenda Pública ou previsto na Lei de Segurança Nacional; (3) revelação dolosa de segredos em prejuízo do Estado ou de particulares; (4) prática de ofensas físicas contra funcionários, servidores ou particulares, salvo em legítima defesa; (5) causar lesão dolosa ao patrimônio ou aos cofres públicos; (6) exigir, receber ou solicitar vantagem indevida, diretamente ou por intermédio de outrem, ainda que fora de suas funções, mas em razão destas; (7) provocar movimento de paralisação total ou parcial do serviço policial ou qualquer outro serviço, ou dele participar; (8) pedir ou aceitar empréstimo de dinheiro ou valor de pessoas que tratem de interesses ou os tenham na repartição, ou estejam sujeitos à sua fiscalização; (9) exercer a advocacia administrativa; (10) praticar ato definido como crime contra o Sistema Financeiro, ou de lavagem ou ocultação de bens, direitos ou valores; e (11) praticar ato definido como de improbidade. Consoante se verifica no rol apresentado, há vários tipos de crimes não enumerados como crimes contra Administração Pública. Note-se que o pressuposto da lei, ou seja, a existência de procedimento criminal correlato, não circunscreve o instituto apenas aos crimes contra a Administração Pública, não sendo, portanto, possível ao intérprete restringi-lo, quando a lei não o fez.

A despeito de Marchi de Queiroz (1998) ser autor da única monografia a respeito do tema específico tratado na presente Dissertação, seu estudo foi desenvolvido antes da Reforma de 2002. Naquela época, discutia-se o cabimento ou não do sobrestamento, e esse autor aponta Nelson Hungria (1945) como o pioneiro na análise da pertinência do instituto (veja-se Capítulo 3). Acrescente-se que Hungria (1945) enfrenta três questões alusivas aos

denominados crimes funcionais. A primeira indagação diz respeito a se a aplicação de pena criminal e sanção administrativa configura *bis in idem*, pois, em certos casos, o Direito Administrativo prevê sanção contra condutas que são também punidas como ilícito de Direito Penal comum; a segunda é se o servidor pode ser condenado no processo disciplinar se for absolvido no processo penal; e a terceira perquire se, no caso de ocorrer condenação precedente no processo disciplinar, mas houver, pelo mesmo fato, absolvição na esfera criminal, tem o acusado direito à *restitutio in pristinum*. A essas indagações, Hungria (1945, p. 28) assim responde:

“Não obstante a diversidade das vias processuais (uma administrativa, outra judicial-penal), a resposta em nosso modo de entender, não pode deixar de ser afirmativa no primeiro e no terceiro caso, e negativa no segundo. Em alguns países há direito expresso regulando o assunto. Assim na Alemanha, a *Reichsbeamtengesetz* (Estatuto dos Funcionários Públicos) dispõe precisamente para conjugar o *bis in idem* ou a antinomia de pronunciamentos: ‘No curso de um processo judicial, não deve ser instaurado contra o acusado, pelo mesmo fato, um processo disciplinar. Se, no curso de um processo disciplinar, for instaurado contra o acusado, pelo mesmo fato, um processo judicial, deve ser o primeiro sobrestado até a conclusão do segundo (§77). Se for pronunciada absolvição pelo juízo penal comum, só terá lugar processo disciplinar pelo mesmo fato, quando este, em si, afastada a possibilidade de sua configuração como crime (*‘ohne ihre Beziehung zu dem gesetzlichen Tatbestande der strafbaren Handlung’*) [...] represente uma falta disciplinar (§78).’” (grifo do original)

O fato é que Hungria (1945) sempre defendeu não haver razão alguma para rejeitar-se o sistema de subordinação da ação disciplinar à ação penal. O estudioso aduzia que a autonomia do poder disciplinar só seria viável para os fatos que constituíssem, exclusivamente, faltas disciplinares; admitia a viabilidade da ação disciplinar posterior à absolvição criminal, quando afastada a tipificação penal, restasse, residualmente, uma falta disciplinar. Fundava as assertivas apresentadas enaltecendo o já mencionado Direito germânico.

Discute-se, no entanto, se o sobrestamento seria um direito subjetivo do acusado, ou seja, se a autoridade administrativa, obrigatoriamente, teria que suspender o processo administrativo, no caso de estar presente o pressuposto da existência de processo penal sem decisão definitiva.

Barros Filho (2007, p. 217-218) sustenta que, em face da existência de prova relevante a ser realizada no processo-crime correlato, cujo resultado irá influenciar cabalmente a decisão administrativa, o sobrestamento do procedimento administrativo para a realização de tal prova seria um direito subjetivo do acusado, “por força dos princípios do contraditório, da ampla defesa e da verdade material”. Essa hipótese, até a data da elaboração desta Dissertação, nunca ocorreu nos feitos que tramitam na Corregedoria Geral da Polícia Civil, especificamente na Divisão de Processos Administrativos. Nos processos administrativos até hoje vistos, a autoridade administrativa solicita ao juízo criminal o compartilhamento da prova produzida, inclusive de provas que só poderiam ser produzidas com autorização judicial, como a interceptação telefônica e a quebra de sigilo bancário e fiscal.

Registre-se, ainda, que nas decisões examinadas no presente estudo, os sobrestamentos foram todos operados para se aguardar a decisão criminal, muitos deles sob o argumento de que seria conveniente aguardar-se a análise da prova pelo Poder Judiciário – mas não tão somente a produção da prova. No entanto, na concepção do autor referenciado, em razão da independência das instâncias, na situação em que o sobrestamento é realizado com o propósito de aguardar a decisão judicial, a suspensão constitui ato facultativo da autoridade administrativa. Em outras palavras, ao sobrestar o procedimento administrativo, a autoridade age no exercício do poder discricionário. Esse posicionamento é coerente, considerando-se que o § 3º do artigo 65 da Lei Orgânica em comento exige a motivação para o sobrestamento do processo.

A decisão discricionária é aquela caracterizada pela legalidade com o objetivo de alcançar o interesse público. Meirelles (2009, p. 171-174) define o ato discricionário como aquele “que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização”. O poder discricionário seria o exercício mais conveniente da atribuição com o escopo de satisfazer ao interesse público. O aludido poder deve ser exercido nos limites legais, sob pena de configurar a arbitrariedade. Meirelles (2009) prossegue em suas ponderações, asseverando que o exercício da discricionariedade encontra justificativa na variedade de problemas que a Administração Pública enfrenta

cotidianamente. Assim, por mais minudente que fosse, sob o aspecto casuístico, a lei não teria o condão de solucionar todas as questões que despontam no mundo fenomênico.

Importa pontuar, nesta Dissertação, que o interesse público, na sua concepção jurídica é, na lição de Bandeira de Mello (2011, p. 59-60), uma dimensão dos interesses individuais, consoante se observa no excerto colacionado a seguir:

“Em rigor, o necessário é aclarar-se o que está contido na afirmação de que interesse público é o interesse do todo, do próprio corpo social, precatar-se contra o erro de atribuir-lhe o *status* de algo que existe por si mesmo, *dotado de consistência autônoma*, ou seja, como realidade independente e estranha a qualquer interesse das partes. O indispensável, em suma, é prevenir-se contra o erro de, consciente ou inconscientemente, promover uma separação absoluta entre ambos, *ao invés de acentuar, como se deveria, que o interesse público, ou seja, o interesse do todo, é ‘função’ qualificada dos interesses das partes*, um aspecto, uma forma específica, de sua manifestação.

Uma pista importante para perceber-se que o chamado interesse público – em despeito de seu notável relevo e de sua necessária prevalência sobre os interesses pessoais peculiares de cada um – não é senão uma dimensão dos interesses individuais encontra-se formulando a seguinte pergunta:

Poderá haver um interesse público que seja discordante do interesse de *cada um dos membros da sociedade*? Evidentemente, não. Seria inconcebível um interesse todo que fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem. Deveras, corresponderia ao mais cabal contra-senso que o bom para todos fosse o mal de cada um, isto é, que o interesse de todos fosse um anti-interesse de cada um.” (grifo do original)

O interesse público, no processo administrativo disciplinar, é o direito metaindividual, difuso, a uma administração pública proba e eficiente. Na Polícia Civil do Estado de São Paulo o cidadão, por meio de concurso público, ingressa em uma das carreiras, cuja atividade precípua é a consecução de segurança pública. Veja-se que o direito à segurança é núcleo constitucional intangível, direito individual, assegurado no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Cumpre à autoridade administrativa conciliar tal interesse com os direitos subjetivos do acusado, de modo a propiciar o desenvolvimento de um processo administrativo disciplinar balizado pelo devido processo legal,

contraditório e ampla defesa, com a devida motivação de todas as decisões que lhe são inerentes.

Nessa linha de pensamento, e com fundamento nos conteúdos até aqui expostos, defende-se ser de toda impropriedade a condução do processo administrativo disciplinar com base, *exclusivamente*, em princípios de Direito Penal e Processual Penal. O regime jurídico-administrativo, com os seus princípios, deve ser obrigatoriamente aplicado. O mandamento constitucional é claro ao determinar à Administração Pública – direta e indireta, de quaisquer Poderes da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios –, a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988). Adquire grande relevância a percepção de que, ao estabelecer a prevalência dos efeitos da decisão judicial sobre a administrativa, o sistema jurídico faz valer na esfera administrativa uma série de postulados considerados inadequados para que a Administração possa satisfazer ao interesse público.

Ademais, tendo em vista o novo contexto da Administração Pública no século XXI (veja-se Capítulo 3), é questionável a incidência da decisão criminal na esfera administrativa disciplinar. O questionamento envolve o debate do efetivo proveito em, por um lado, evitar-se o conflito de decisões, mas, por outro, violar os preceitos administrativos, impondo uma decisão que não atende ao interesse público aqui exposto. Nessa perspectiva, é clara a exposição feita por Medina Osório (2019, p. 326):

“Não se pode ignorar, pois, que o Direito Penal, em razão de múltiplas circunstâncias, paradoxalmente, é a chamada *ultima ratio* do poder punitivo do Estado, mas também acaba sendo o instrumento menos contundente, na vida concreta de relações, em muitas oportunidades, se comparado com processos administrativos sancionadores velozes e impositivos de sanções bastante rigorosas. Diante da natureza predominantemente funcionalista do Direito Administrativo Sancionador, o Direito Penal ainda ostenta feições prevalentemente garantistas, ao menos em numerosos domínios, dada a impossibilidade de generalização, o que torna menos rigoroso do ponto de vista prático, até mesmo na perspectiva processual. E aqui, o problema ressuscita: não terá sido esta uma das causas mais fortes para o abandono das instâncias penais, diante da crise de certezas e de segurança nas decisões judiciais, culminando em altos índices de impunidade?”



O autor referenciado prossegue, aduzindo que as fragilidades do Direito Penal, na defesa de bens jurídicos, induziriam à preferência pelo Direito Administrativo Sancionador, exatamente por este oferecer maior idoneidade e eficiência para a proteção de direitos, sem perder de vista a defesa dos direitos constitucionais do acusado. Por fim, Medina Osório (2019, p. 326) conclui afirmando que o Direito Penal alcançou posição privilegiada no sistema jurídico, figurando como *ultima ratio*, no entanto, apresenta “lacunas, contradições e fragilidades notáveis”. Dessa forma, abre-se espaço para outros instrumentos de proteção social, ou seja, de proteção do interesse público.

Ainda, no que tange ao exposto, há as ponderações de Voronoff (2019), asseverando que o discurso teórico de transposição de garantias do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador é resultado da influência do sistema jurídico espanhol. Atualmente, tal “estratégia teórica” é alvo de críticas, notadamente considerando-se o excesso de rigor no tocante ao regime aplicável ao Direito Administrativo Sancionador, acarretando soluções precárias ou inviáveis. A autora explica que, no Brasil, essa transposição encontrou “terreno fértil”, porque alimentou os anseios decorrentes da redemocratização do País e da constitucionalização do direito, por exemplo, no maior controle sobre os abusos da Administração Pública.

A despeito de suas explicações, Voronoff (2019) propõe uma releitura dessa questão, redimensionando a extensão das garantias quando elas não se justificam no Direito Administrativo Sancionador. A autora defende uma nova interpretação do princípio da legalidade do Direito Administrativo Sancionador, sugerindo o reconhecimento de uma reserva relativa de lei material para a definição das infrações e sanções administrativas. Ainda no seu entendimento, essa flexibilização deve permitir, por exemplo, que medidas provisórias criem infrações e sanções administrativas, mas assevera que a flexibilização do princípio da legalidade para a Administração não dispensa, mas antes reforça a necessidade da devida fundamentação.



#### 4.1 Sobrestamento por Superveniência de Doença Mental

Barros Filho (2007, p. 216) faz alusão ao questionamento doutrinário acerca da pertinência da suspensão do processo administrativo, em face da superveniência de doença mental do servidor acusado:

“A doutrina questiona se é possível suspender os atos do processo administrativo, quando o acusado perder a consciência em virtude de doença mental, que sobreveio à infração, a exemplo do que ocorre na hipótese prevista no art. 152, do Código de Processo Penal.

Alguns estudiosos entendem que não, porque o § 3º, do art. 65, da LOP, não contempla esta hipótese.

Os adeptos de outra corrente doutrinária defendem que sim, pois a continuidade do processo sem a versão e o acompanhamento do acusado geraria nulidade do feito, por violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.”

A esse propósito, algumas diferenciações devem ser consideradas. No processo penal a imputabilidade do acusado em face de doença mental é verificada por meio de um incidente, denominado “Incidente de Insanidade Mental do Acusado”, nos termos dos artigos 149 a 154 do Código de Processo Penal. O incidente pode, com efeito, concluir por meio de laudo pericial, que o acusado era inimputável por ocasião da prática da ação ou omissão. Em outros termos, que a doença mental existia à época do fato típico e ilícito. O incidente de insanidade pode ser determinado durante a tramitação do inquérito policial, ou no transcorrer do processo. Se o incidente for deflagrado durante a tramitação do processo criminal, o juiz deve determinar a suspensão do processo (§ 2º, do artigo 149, do Código de Processo Penal), mas esta não pode perdurar por mais de 45 (quarenta e cinco) dias, salvo se os peritos demonstrarem a necessidade de maior prazo (§ 1º do artigo 150). Isso significa que a suspensão do processo criminal ocorre para que os peritos possam realizar os exames pertinentes. Não há suspensão do prazo prescricional, e as diligências urgentes devem ser realizadas nesse período.

Na hipótese de se constatar que o acusado estava acometido de doença mental quando praticou o delito, o processo segue sua regular tramitação, com a nomeação de um curador, culminando com a absolvição do acusado em face

de sua inimputabilidade, e conseqüente aplicação de medida de segurança ou tratamento ambulatorial.

Note-se que se o incidente foi instaurado na fase inquisitorial, e a conclusão for a de que o indiciado era inimputável ao tempo do crime, cumprirá ao promotor oferecer denúncia criminal com pedido de absolvição, bem como com pedido de aplicação de medida de segurança ou tratamento ambulatorial.

Ao se transportar essa primeira hipótese para o plano administrativo, ou seja, a existência de doença mental por ocasião do fato, verifica-se as mesmas soluções. Assim, pode a autoridade que preside a apuração preliminar requisitar exame de sanidade mental para o investigado, a fim de apurar se este era imputável ou não à época dos fatos. A mesma providência pode ser determinada pela autoridade que preside a sindicância administrativa ou o processo administrativo disciplinar, durante a tramitação de tais procedimentos. Comprovada a inimputabilidade em face de doença mental à época da infração administrativa, a absolvição será de rigor técnico. De acordo com o Decreto nº 29.180, de 11 de novembro de 1980, posteriormente alterado pelo Decreto nº 51.738, de 5 de abril de 2007, esse exame era realizado no Departamento de Perícias Médicas do Estado (DPME). Ocorre que a elaboração do laudo demandava tempo manifestamente excessivo, por isso, o Instituto Médico Legal (IML) passou a atender de modo muito mais célere e eficiente às requisições da Corregedoria<sup>6</sup>.

Ocorre que a doença mental pode sobrevir à prática do crime, e, nessa hipótese, o artigo 152 do Código de Processo Penal estabelece que o processo continuará suspenso até que o acusado se restabeleça, observado o disposto no § 2º do artigo 149 desse mesmo diploma. O juiz poderá, nesse caso, ordenar a internação do acusado em manicômio judiciário ou em outro estabelecimento adequado. Nesta situação, não há notícia ou registro documental, no âmbito da Corregedoria Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo, de procedimento no qual tenha o acusado manifestado doença mental após a ocorrência da irregularidade administrativa, durante a tramitação do procedimento. Isso não significa, em absoluto, que esse tipo de evento não

---

<sup>6</sup> O IML começou a fazer essa modalidade de laudo por iniciativa de uma médica legista do Estado de São Paulo, em 2002/2003.

tenha ocorrido. A questão é que a delimitação da existência da doença mental a partir desta ou daquela data, muitas vezes próximas, sofre limitação técnica, pelo atual estágio de desenvolvimento da psiquiatria como disciplina da medicina. A experiência mostra que se o sindicado ou o acusado apresentar, por ocasião de seu interrogatório, comportamento denotador de que está mentalmente enfermo, será submetido a exame de sanidade no Departamento de Perícias Médicas do Estado ou no Instituto Médico Legal, sendo indagado aos peritos se por ocasião dos fatos era inimputável.

É certo, não há dúvida, que as soluções no âmbito do processo penal são diferentes, dependendo, como se observou, da presença da doença mental ao tempo do crime, ou se ela sobreveio a tal data. No entanto na seara administrativa é necessário verificar, em primeiro lugar, que tanto a sindicância administrativa como o processo administrativo disciplinar são, em regra, mais céleres que o procedimento criminal. Aliás, no que se refere ao interregno entre a data do fato e a instauração do procedimento, embora não obrigatório, há o inquérito policial que antecede o processo criminal, enquanto no plano administrativo essa articulação também é invariavelmente mais rápida, pois nem sempre será instaurada uma apuração preliminar, e mesmo que o seja, também tem tramitação notoriamente mais rápida que o inquérito policial. Conclui-se, pois, que no procedimento administrativo será ainda mais complexo delimitar data certa para a existência de doença mental, porque serão mais próximas a data do fato e a data do início do procedimento, isso, frise-se, para a hipótese de ser alegada doença mental superveniente à irregularidade administrativa.

Diante dessa articulação de ideias, não é viável considerar como proveitosa a aplicação analógica do artigo 152 do Código de Processo Penal, com a suspensão do procedimento, para a hipótese do sindicado ou do acusado, respectivamente na sindicância ou no processo administrativo disciplinar, ser acometido de doença mental durante a tramitação do feito. Seria mais útil ao interesse público envolvido, e ao próprio interesse do sindicado ou do acusado, que também fosse aplicada a absolvição, tal qual para a situação em que é reconhecida a inimputabilidade à época em que ocorreu a irregularidade administrativa. Nesse caso, o sindicado ou o acusado seria

aposentado por invalidez. Evitar-se-ia, assim, que o procedimento administrativo ficasse suspenso indefinidamente, situação que não guardaria consonância com o interesse público, bem como com um ambiente de segurança jurídica para o interesse do servidor. A assertiva decorre de não ter sentido a Administração suspender o procedimento até o reestabelecimento do servidor, que permaneceria ocupando o cargo sem exercê-lo, daí o interesse público.

Barros Filho (2007, p. 218) sustenta que na realidade o legislador se esqueceu de estabelecer a suspensão dos atos processuais na hipótese de insanidade mental do acusado, adquirida após a ocorrência da infração. Essa situação, diz o autor, impediria o servidor de dar a sua versão sobre os fatos e, eventualmente, rebater as acusações e acompanhar o desenvolvimento do processo. Pelas razões expostas linhas atrás, rejeita-se tal posicionamento, por se considerar que tecnicamente a hipótese é de difícil delineamento, e a solução mais viável e consentânea com os interesses envolvidos seria a de aposentar o acusado.

Veja-se, por fim, que o artigo 41 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984) determina a internação do reeducando em hospital penitenciário, se a doença mental sobrevém no curso da execução da pena. Nessa linha, Machado (2010, p. 366) assim pondera:

“No caso de insanidade mental superveniente ao processo de conhecimento, portanto, de insanidade sobrevinda no curso da execução da pena, aplica-se a regra do art. 41 do CP, transferindo-se o sentenciado para hospital penitenciário, mantida, porém, a sanção imposta na sentença se a doença for transitória; se a insanidade for duradoura ou permanente, aplica-se o disposto no art. 183 da LEP, e nesses casos a pena será convertida em medida de segurança.”

A situação apontada por Machado (2010) não se aplica no caso da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, pois, em ocorrendo a demissão simples ou a qualificada, ou mesmo a cassação da aposentadoria, e sobrevivendo, após cominação da pena, doença mental ao servidor, isto seria um fato irrelevante para a Administração, por não existir mais vínculo jurídico algum. No caso de aplicadas as penalidades administrativas de advertência, repreensão ou

suspensão, tem-se o desencadeamento de processo de aposentadoria por invalidez, diante da superveniência de doença mental. A propósito, nunca é demais frisar que o processo criminal clássico tem por escopo aplicar, havendo condenação, pena privativa de liberdade. A fase subsequente é a da execução da pena aplicada. Essa operacionalização não tem parâmetro no Direito Administrativo Sancionador.

## **4.2 Análise dos Despachos dos Processos Sobrestados**

Apresenta-se, inicialmente, a metodologia de levantamento dos dados que possibilitou o desenvolvimento deste estudo.

### **4.2.1 Metodologia**

O estudo desenvolvido nesta Dissertação decorreu da observação dos despachos que determinaram o sobrestamento de processos que se encontram na Corregedoria Geral da Polícia do Estado de São Paulo, aguardando a solução dos procedimentos criminais correlatos.

Procurou-se identificar, nos casos examinados, a motivação da providência do sobrestamento, por se tratar de um imperativo da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, previsto no § 3º do artigo 65 desse diploma. Consoante já foi exaustivamente assinalado no decorrer deste estudo, a lei impõe a motivação do sobrestamento pela autoridade competente para aplicar a sanção administrativa disciplinar. A existência de procedimento criminal correlato é um pressuposto para que ocorra a suspensão. Sem procedimento correlato no juízo criminal, portanto, não há que se falar em sobrestamento. Afinal, a suspensão do procedimento administrativo, nesta hipótese, iria aguardar o quê?

O universo examinado recai na totalidade dos processos que se encontravam sobrestados em julho de 2020, isto é, 50 (cinquenta) processos administrativos disciplinares. Em outros termos, não foi colhida uma amostra. Todos os feitos sobrestados tiveram os respectivos despachos de suspensão analisados. Aqueles que estavam sobrestados em julho foram analisados pelo único motivo de que no momento da escolha transcorria esse mês. Esta foi, portanto, a metodologia adotada para o desenvolvimento deste estudo.

O Quadro 1, a seguir, apresenta o número de despachos de sobrestamento, obedecendo à ordem cronológica de instauração dos processos.

#### QUADRO 1 – DESPACHOS DE SOBRESTAMENTO – QUANTIDADE/ANO

Quantidade de Processos Sobrestados	Ano de Instauração do Processo
1	1996
4	2004
1	2006
1	2008
2	2010
2	2012
5	2013
5	2014
10	2015
8	2016
7	2017
4	2018

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

O Quadro exibido indica os processos que estavam sobrestados em julho de 2020, cujos despachos respectivos de suspensão integram o anexo apresentado em arquivo digital. É relevante frisar que os sobrestamentos

examinados não apresentavam prazo de vigência. Portanto, foram submetidos à paralisação até a superveniência de decisão final na esfera criminal.

Por sua vez, o Quadro 2, a seguir, traz as datas de sobrestamento dos feitos, de junho de 1999 a julho de 2020.

**QUADRO 2 – DATAS DE SOBRESTAMENTO DOS PROCESSOS, DE JUNHO DE 1999 A JULHO DE 2020**

<b>Número do Processo</b>	<b>Ano de Instauração</b>	<b>Data do Sobrestamento</b>
009	1996	14/6/1999
001	2004	14/4/2006
116	2004	4/4/2007
118	2004	1/7/2007
124	2004	16/12/2009
048	2006	24/2/2012
110	2008	24/12/018
003	2010	19/7/2011
168	2010	27/8/2014
038	2012	26/12/2014
083	2013	15/12/2016
085	2013	11/10/2018
120	2013	22/3/2018
106	2013	23/1/2019
134	2013	13/7/2018
031	2014	14/2/2013
039	2014	1/2/2017
048	2014	6/2/2018
098	2014	10/6/2018
119	2014	19/4/2019
010	2015	21/8/2018
020	2015	31/10/2018
044	2015	14/8/2018
057	2015	11/5/2018
080	2015	21/11/2019

*Continua*

Continuação

Número do Processo	Ano de Instauração	Data do Sobrestamento
107	2015	29/5/2020
115	2015	28/8/2018
119	2015	11/9/2018
006	2016	30/1/2016
122	2015	31/10/2018
126	2015	31/10/2018
012	2016	27/2/2018
019	2016	8/3/2019
067	2016	30/1/2019
059	2016	29/5/2020
071	2016	23/11/2019
093	2016	23/11/2019
104	2016	5/7/2019
002	2017	18//2019
024	2017	29/5/2020
029	2017	8/5/2019
045	2017	23/11/2019
053	2017	8/5/2019
057	2017	18/6/2019
062	2017	23/1/2020
008	2018	23/11/2014
014	2018	23/11/2014
058	2018	25/5/2020
062	2018	23/11/2014

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

O quadro apresentado evidencia que os processos administrativos têm uma tramitação sensivelmente mais célere do que aquela verificada nos processos criminais. O sobrestamento é decidido pela autoridade com atribuição para aplicar a penalidade administrativa. Em vez de aplicar a



penalidade, faz a opção pelo sobrestamento. Note-se que, neste momento processual, a instrução já foi concluída; as razões finais da defesa já foram formuladas e juntadas; e as propostas, exaradas pelas instâncias administrativas. Em outros termos, o procedimento administrativo está formalmente apto a ser concluído.

#### **4.2.2 Despachos**

A autoridade com atribuição para sobrestar é a mesma com competência para aplicar eventual sanção disciplinar. Da leitura dos artigos 70 e 67 da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista, concluiu-se que, para aplicação das penas de advertência, repreensão, multa, suspensão, demissão, demissão a bem do serviço público e cassação de aposentadoria ou disponibilidade, são competentes o Governador do Estado e o Secretário da Segurança Pública. O Delegado Geral de Polícia pode aplicar até a penalidade de suspensão; o Delegado de Polícia Diretor da Corregedoria, até a de suspensão limitada a 60 (sessenta) dias; e os Delegados de Polícia Corregedores Auxiliares, até a de repreensão. Os dispositivos legais referenciados também estabelecem que compete exclusivamente ao Governador do Estado a aplicação das penas de demissão, demissão a bem do serviço público e cassação de aposentadoria ou disponibilidade a Delegado de Polícia, bem como que somente podem aplicar pena a Delegado de Polícia o Governador do Estado, o Secretário de Segurança Pública e o Delegado Geral de Polícia, este último só até a de suspensão.

Da sistemática apontada extrai-se o que aqui interessa para a compreensão do mecanismo do sobrestamento, vale dizer, (1) que somente o Governador do Estado pode sobrestar processo administrativo disciplinar no qual figura como acusado Delegado de Polícia; e (2) que o Secretário da Segurança Pública pode sobrestar os processos administrativos disciplinares nos quais figuram os integrantes de outras carreiras policiais que não a de Delegado de Polícia.

Saliente-se, ainda, que tanto o Governador do Estado como o Secretário da Segurança Pública devem ouvir as respectivas consultorias jurídicas, as quais emitem parecer (§ 3º do artigo 70 da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista). Importa verificar-se que a motivação, nos termos do já citado parágrafo único do artigo 9º da Lei nº 10.177/1998, “poderá consistir na remissão a pareceres ou manifestações nele proferidos”. É evidente que o documento para o qual é feita a remissão deverá conter de modo expreso a motivação.

Anote-se que, portanto, nos casos colacionados em que há despacho do Governador do Estado decidindo o sobrestamento do procedimento, há Delegado de Polícia figurando como acusado, e, eventualmente, integrantes de outras carreiras que figuram no processo administrativo como coacusados.

Neste ponto, passa-se à análise dos despachos naquilo que tem pertinência ao estudo aqui desenvolvido. São comentados os despachos com algum tipo de motivação, bem como verificados os despachos padronizados.

O *Processo Administrativo nº 09/1996* é o único sobrestado antes do advento da reforma operada pela Lei Complementar Estadual nº 922/2002, a qual introduziu o instituto. Antes da referida reforma, aplicava-se o sobrestamento por força do Despacho Normativo do Governador do Estado de São Paulo, datado de 12 de junho de 1979. O despacho de sobrestamento em questão assevera que o procedimento criminal correlato seria da competência do Tribunal do Júri, pela prática de crime não funcional, e que o acusado já havia sido demitido em outro procedimento, o que justificaria o sobrestamento.

No que tange aos *processos administrativos instaurados em 2004*, anote-se que, no Processo Administrativo Disciplinar nº 001/2004, parecer da Consultoria aponta a existência de prova – interceptação telefônica, produzida no juízo criminal, que não foi colacionada aos autos do procedimento administrativo.

No Processo Administrativo Disciplinar nº 118/2004, o sobrestamento foi indicado tendo em vista a possibilidade de o procedimento criminal reconhecer uma excludente de ilicitude, que por força do artigo 65 do Código de Processo Penal produz efeitos na decisão administrativa.

No tocante aos *processos administrativos instaurados em 2006*, observa-se que, no Processo Administrativo Disciplinar nº 048/2006, o sobrestamento foi concretizado sob o fundamento de que a extensão do ilícito disciplinar só poderia ser “corretamente mensurada e sopesada quando estabilizado o aspecto criminal, o qual, conforme ponderado pela origem, depende daquilo que vier a ser decidido pelo Poder Judiciário no processo-crime correlato”.

Já a respeito dos *processos administrativos instaurados em 2008*, destaca-se que, no Processo Administrativo nº 110/2008, o sobrestamento é justificado em razão de que o processo-crime correlato poderá produzir prova mais robusta.

No caso dos *processos administrativos instaurados em 2010*, ressalta-se que, no Processo Administrativo Disciplinar nº 168/2010, o sobrestamento foi declarado em face da perspectiva de que algumas condutas dos acusados poderiam ser elucidadas de modo mais conveniente no procedimento criminal.

Por fim, no que se refere aos *processos administrativos instaurados em 2014*, registre-se que, no Processo Administrativo nº 31/2014, foi apontada a análise da prova produzida no âmbito criminal – “interceptação telefônica” e “quebra de sigilo bancário”, como fundamento para o sobrestamento.

Os processos administrativos para os quais não se formulou nenhum comentário apresentam despachos de sobrestamento que, basicamente, fazem referência à existência de procedimento criminal correlato, como fundamento para a suspensão. Os pareceres que antecedem esses despachos, em regra, gravitam em torno do mesmo referencial, qual seja, a existência de procedimento no juízo criminal no qual o(s) acusado(s) foi(ram) denunciado(s) pelo mesmo fato apontado no procedimento disciplinar.

Também é frequente, notadamente nos sobrestamentos operados em 2017 e 2018, um despacho padrão nos seguintes moldes:

“Esta Secretaria de Estado tem adotado por critério, a aplicação do dispositivo do artigo 65, da Lei Complementar n. 207, de 05 de janeiro de 1979, alterada pela Lei Complementar n. 922, de 02 de julho de 2002, determinando o sobrestamento do feito ou quando lhe foge competência, assim opinando, naquelas hipóteses em que

existente correlata ação penal, pode a solução processual dessa, trazer outros elementos de prova, que com maior segurança, corroborem a prova produzida na sede disciplinar ou mesmo acrescentem outros elementos que afastem dúvidas eventualmente pendentes.

No caso em tela, a hipótese se aplica, eis que o contingente probante amealhado ao bojo dos autos não é suficientemente cristalino, de forma a delimitar todas as circunstâncias da ocorrência.

Não obstante a independência das instâncias, inequívoco que no caso, existe direta correlação entre condutas criminal e disciplinar, anotando-se que no decurso do eventual sobrestamento, não fluirá o prazo prescricional.”

Acrescente-se o seguinte despacho padrão exarado com base nos sobrestamentos determinados em 2019 e que, basicamente, é igual ao apresentado anteriormente:

“Devo registrar que esta Secretaria de Estado tem adotado por critério a aplicação do dispositivo do artigo 65 da Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo, determinando o sobrestamento do feito, principalmente quando a solução processual possa trazer outras provas que, com maior segurança, corroborem aquelas produzidas na sede disciplinar, ou acrescentem outros elementos que afastem dúvidas eventualmente pendentes. No caso aqui tratado, a hipótese se configura, eis que o contingente probante amealhado ao bojo dos autos não é suficientemente cristalino, de forma a delimitar todas as circunstâncias da ocorrência. Não obstante a independência das instâncias, inequívoco que, neste procedimento, existe direta correlação entre condutas criminal e disciplinar, anotando-se que, no decurso do eventual sobrestamento, não fluirá prazo prescricional.”

Registre-se, também, que a quase totalidade dos procedimentos faz alusão ao fato de a prova a ser produzida no feito judicial poder ser mais elucidativa e robusta, e que, suspenso o processo administrativo, serão evitadas decisões conflitantes. É o que se lê, por exemplo, no Processo Administrativo Disciplinar nº 48/2014, sobrestado em 2018.

A partir de 2019, a Secretaria de Segurança Pública tem adotado como critério o sobrestamento de todos os processos administrativos disciplinares com procedimento judicial correlato, na esfera criminal.

Todos os 50 (cinquenta) feitos sobrestados tiveram os respectivos despachos de suspensão analisados. Reitera-se que os processos

sobrestados em julho de 2020 foram analisados pelo único motivo de, no momento da escolha do universo da pesquisa, transcorrer esse mês. Faz-se necessário esclarecer, portanto, que se na data de leitura desta Dissertação, seja ela qual for, o leitor buscar informações a respeito dos processos sobrestados na Corregedoria Geral da Polícia Civil do Estado de São Paulo, irá se defrontar, inevitavelmente, com uma das seguintes situações: (1) encontrará os mesmos processos sobrestados de julho de 2020; (2) não encontrará nenhum processo sobrestado; (3) encontrará os mesmos processos sobrestados de julho de 2020, e um a mais ou alguns a mais; (4) encontrará um número menor de processos sobrestados, mas os encontrados estarão na relação dos sobrestados em julho de 2020; (5) encontrará um número maior de processos sobrestados com alguns da relação de julho de 2020 e outros mais; e (6) encontrará processos sobrestados que não estão na relação de julho de 2020.

As situações apontadas irão ocorrer – sob o aspecto temporal – levando-se em conta, basicamente, os seguintes fatores: (1) prazo de tramitação do procedimento disciplinar; (2) existência de procedimento correlato no juízo criminal; (3) prazo de tramitação do procedimento disciplinar nas instâncias administrativas até decisão final do Secretário de Segurança Pública ou do Governador do Estado; e (4) prazo de tramitação do procedimento no juízo criminal.

O exame das decisões de sobrestamento, consoante exposto, revela, basicamente, que é apresentado o procedimento criminal correlato como fundamento ou motivação para a suspensão do processo. Reitere-se que o mandamento legal (§ 3º do artigo 65 da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista) impõe a necessidade de motivação para o sobrestamento do processo administrativo disciplinar. A existência de procedimento criminal correlato é um pressuposto lógico imposto pela lei. A mera expectativa de que o procedimento criminal poderá produzir prova mais robusta, ou que poderá ser reconhecida no juízo criminal causa excludente de ilicitude ou de culpabilidade, também não pode, em absoluto, ser concebida como fundamento para a suspensão. A motivação deve indicar motivos fáticos concretos que justifiquem a medida.

A alegação de que na esfera criminal foram ou serão produzidas provas cuja viabilidade só pode ocorrer por determinação judicial, além de vaga e imprecisa, por si só não pode convencer como “motivação” para o sobrestamento. Isso porque, nesses casos, a autoridade judicial, quando solicitado, sempre permite o compartilhamento dessas provas, evidentemente, com a devida determinação no tocante ao segredo de justiça e proibição de publicidade.

Em suma, é lógico e pertinente estabelecer-se como dogma, que cumprirá a autoridade, em face da existência do pressuposto legal da tramitação de procedimento criminal correlato, indicar as razões fáticas que, naquele processo específico, determinam ou não o sobrestamento. Deverá, ainda, a autoridade expor as consequências de não sobrestar, caso decida por deixar de aplicar o instituto, e vice-versa. A inobservância dessas diretrizes equivale à não motivação.

Por fim, consoante apregoa o referencial teórico utilizado para estabelecer a distinção do juízo de aplicação das normas de justificação (PEREIRA, 2007, p. 21-37), o operador do direito não pode pressupor que a norma jurídica, por si só, possa determinar sua aplicação. A aplicação da norma implica, assim, o estrito respeito ao devido processo legal. Ao aplicar o preceito que rege o sobrestamento (§ 3º, do artigo 65, da Lei Orgânica da Polícia Civil paulista), a autoridade administrativa agirá no campo da adequabilidade, vale dizer, a qual importa na especificação de todas as características da situação *in concreto*.

## CONCLUSÃO

O princípio da separação dos poderes passou por mutações ao longo da história, adquirindo no Estado contemporâneo o perfil de gerenciador das mais variadas funções estatais, com o escopo primordial de promover os direitos fundamentais, notadamente pelo mecanismo de freios e contrapesos. Com isso, o princípio tornou-se instrumento de cooperação entre os poderes.

Restou abandonada a concepção de que o princípio tem, primordialmente, a função de proteção da liberdade do cidadão contra o abuso estatal. O mais relevante, na atualidade, são os sistemas de controle, consubstanciados em atividades fiscalizatória e de coordenação. Daí a assertiva que o termo mais adequado seria a relação entre os poderes, contextualizada em determinado período. Rejeita-se, assim, a visão do estado liberal-burguês europeu dos séculos XVII, XVIII e XIX, porque não satisfaz às necessidades do Estado moderno.

A concepção dogmática, excessivamente engessada, é substituída por um ideal pragmático, instrumental. O princípio não projeta, como fundamento imutável, um contexto de equilíbrio entre os poderes, como necessidade básica do Estado, mas sim a predominância cíclica de um deles. Nesse diapasão, o Poder Judiciário, no pós-Segunda Guerra Mundial, passou a ter um redimensionamento a fim de suprir demandas pontuais, por meio de intervenção, quando os órgãos de soberania popular permanecem inertes.

O § 1º do artigo 65 da Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de São Paulo estabelece que a responsabilidade administrativa seja independente da civil e da criminal, mas o § 2º desse mesmo dispositivo preconiza que será integrado ao serviço público, no cargo que ocupava e com todos os direitos e vantagens devidas, o servidor absolvido pela Justiça, mediante simples comprovação do trânsito em julgado de decisão que negue a sua autoria ou a existência do fato que deu origem à sua demissão. Portanto, a providência do sobrestamento é medida de caráter excepcional, daí o imperativo da lei, no § 3º do aludido dispositivo, de exigir a devida motivação.

Entendimento mais contemporâneo oferece elementos para a análise da pertinência do instituto do sobrestamento, considerando-se a feição do Direito Administrativo Sancionador na atualidade. Nele, questiona-se se é adequado fazer valer, na esfera administrativa, uma decisão judicial, considerando-se o fato de o regime jurídico que rege o Direito Penal e o Processo Penal não ser o mesmo atualmente construído para o Direito Administrativo Sancionador. A função do Estado deve ser ágil e flexível para atender ao interesse público que deve nortear, primordialmente, a aplicação do Direito Administrativo. O interesse público é aquele que se traduz na aplicação de direitos fundamentais, de acordo com a necessidade social. Assim, impõe-se a releitura das garantias transportadas do Direito Penal e do Processo Penal para o Direito Administrativo Sancionador.

O princípio constitucional da igualdade é aplicado de dois modos. De um lado, trata-se de um imperativo ao legislador, ao qual é vedado estabelecer dinâmicas diferenciadas para pessoas físicas ou jurídicas que se encontram no mesmo contexto; de outro, estabelece ao exegeta a obrigação de aplicar a lei com isenção, sem fixar nenhum tipo de discriminação. Afronta cabalmente a igualdade a ausência de motivação, porque os acusados em processos administrativos disciplinares não sobrestados deixam de ficar sabendo os motivos que conduzem ou não à aplicação do instituto. O legislador, ao não prever um prazo para o sobrestamento na Lei Orgânica da Polícia Civil, criou uma grave discriminação, pois contaminou o processo administrativo sancionador com a morosidade episódica e frequente do sistema judicial criminal, tornando sem sentido sua suspensão, ainda que motivada.

A motivação das decisões administrativas no Estado de São Paulo deve ser operada por força do mandamento da Constituição Federal de 1988 (inciso X do artigo 93), da Constituição Estadual paulista (artigos 4º e 111), da Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo (artigo 4º da Lei nº 10.177/1998) e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (artigo 20 da Lei nº 12.376/2010). A motivação correta implica a consideração das particularidades da situação concreta, na descrição dos elementos fáticos relevantes.



Importa-nos salientar que a motivação é erigida no juízo de aplicação da norma, após ser selecionada como adequada para a situação, sendo indispensável para o atendimento do devido processo legal, sob pena deste perder o seu conteúdo.

No campo do sobrestamento do processo disciplinar, cumpre à autoridade administrativa, em face do pressuposto da existência do correlato procedimento criminal, indicar os fundamentos fáticos que justificam a decisão, apontando, inclusive, as consequências da não adoção da medida excepcional. Deverá ser especificado o porquê de se aguardar a decisão do procedimento criminal para a situação concreta. Duas diretrizes devem estar presentes na motivação – a razoabilidade e a proporcionalidade –, como parâmetros lógicos de inteligência, cabe à Administração indicar, exatamente, a pertinência da medida em face do fim almejado. A motivação fornece os elementos para que o Poder Judiciário avalie as decisões administrativas, em especial no que tange à legalidade da medida.

A reforma operada pela Lei Complementar Estadual nº 922/2002 procurou adequar vários dispositivos da Lei Orgânica ao preconizado pela Constituição Federal de 1988, já que o texto original de 1979 havia sido elaborado em um período de exceção, com grave cerceamento de direitos civis. O sobrestamento foi introduzido no sistema com o objetivo de propiciar maior segurança jurídica ao servidor processado pelo mesmo fato, simultaneamente, na esfera penal e na administrativa. Procurou-se evitar a superveniência de decisão conflitante na esfera criminal em relação à administrativa, pois, consoante estabelece a legislação, a decisão proferida no processo criminal, afirmando que o fato existiu ou inexistiu, ou que o acusado é ou não o seu autor, vincula a decisão no administrativo (artigo 935 do Código Civil). O Código de Processo Penal, nos incisos do artigo 386, acrescenta as excludentes de ilicitude e suas dirimentes, as quais, uma vez demonstradas no processo criminal, também fazem coisa julgada no campo do processo administrativo disciplinar. Por sua vez, o Código de Processo Civil prevê a suspensão do processo por, no máximo, 1 (um) ano, enquanto se aguarda a solução de questão incidental no processo criminal. Ao término desse prazo, o juiz do processo civil é obrigado a decidir a questão penal, ainda que

incidentalmente. Ocorre que o legislador, na Reforma de 2002, não fixou um prazo para o sobrestamento, contribuindo para a prorrogação por período indefinido para a conclusão do feito. Foi o que restou demonstrado no presente estudo, quando, ao se examinar o universo de 50 (cinquenta) processos, verificou-se que apenas 7 (sete) deles estavam suspensos há menos de 1 (um) ano em relação a julho de 2020.

Não obstante, a demora na solução dos processos é considerada violação ao direito assegurado a toda pessoa de receber remédio efetivo do aparato judiciário, em um prazo razoável e racional, nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 8º), do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 14, nº 1), também previsto na Convenção Europeia dos Direitos Humanos (artigo 6º). A lei processual penal e a lei processual civil foram minudentes ao tratarem das hipóteses de suspensão do processo, fixando prazos e tratando das situações que demandariam a medida. A Lei Orgânica da Polícia Civil, ao seu turno, não fixou parâmetro algum, além do pressuposto implícito do processo criminal correlato, e da exigência de motivação.

A Lei Orgânica em foco não prevê o sobrestamento do processo administrativo disciplinar para a hipótese de doença mental do acusado. Duas situações distintas devem ser consideradas. Se houver suspeita de que o acusado estava acometido de doença mental por ocasião da prática da infração administrativa, a autoridade que preside o procedimento deverá determinar a realização da perícia cabível no Departamento de Perícias Médicas do Estado de São Paulo (DPME), ou optar pelo exame feito no Instituto Médico Legal (IML). Durante a realização do exame o processo administrativo deve restar sobrestado, zelando-se pela produção antecipada das provas que assim o exigirem. Na hipótese de a doença mental ser pericialmente identificada após a prática da conduta irregular, durante a tramitação do procedimento administrativo, a solução mais adequada será absolvição e a aposentadoria por invalidez do acusado.

No universo examinado de 50 (cinquenta) processos administrativos que se encontravam sobrestados em julho de 2020, observa-se que nenhum deles apresentava motivação que justificasse o motivo da suspensão. Foram

utilizados despachos padronizados, os quais gravitam em torno da assertiva de que a existência de procedimento judicial correlato justificaria a providência. Também são empregadas formulações genéricas, aludindo à “possibilidade” de que a prova produzida em juízo tenha mais consistência do que aquela produzida na esfera administrativa. Neste estudo, propugna-se que a motivação da decisão determinando o sobrestamento deve ser específica em relação à situação na qual é aplicada – requisito que não é atendido com a utilização de despachos padronizados, genéricos, apontando o pressuposto da existência de processo criminal correlato e/ou a mera possibilidade de se obter um conjunto probatório mais consistente ou convincente em juízo. A motivação há de ser incisiva nesses aspectos, apontando, por exemplo, qual prova relevante será produzida em juízo, e o motivo pelo qual não foi desenvolvida no procedimento administrativo. Deve, ainda, indicar as razões que impedem essa produção, ou o empecilho para que seja avaliada como prova emprestada. Na decisão, a autoridade deve afastar-se de valores jurídicos abstratos, bem como explicar as consequências de sua deliberação no caso concreto, especificando, destarte, os encargos e vantagens para o interesse público envolvido. Nos termos do parágrafo único da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ainda se faz necessário explicar as alternativas à decisão tomada, devendo a autoridade enumerar as opções existentes na situação concreta, inclusive o sobrestamento por prazo determinado. A motivação das decisões decorre, também, da aplicação da norma sob a ótica de direitos fundamentais, considerando que é impossível ao legislador prever todas as situações de sua aplicabilidade. Assim, a decisão adequada é a decorrente da interpretação construtiva, que considera os argumentos existentes nos autos. A falta de motivação do sobrestamento restringe na totalidade os princípios do contraditório e da ampla defesa, restando ao servidor acusado um processo fatalmente iníquo.

O sobrestamento é providência excepcional e, portanto, não pode ser adotado como regra, em face da existência de procedimento criminal correlato, o que constituiria flagrante violação à independência das instâncias. A motivação da decisão é um imperativo legal e impede a utilização do instituto

de modo não isonômico, o que propiciaria justificada insatisfação, dando azo à assertiva de que uns seriam privilegiados ou prejudicados, sem amparo fático.

O tratamento ao servidor acusado em processo administrativo disciplinar é, reitera-se, pautado pelo devido processo legal, devendo ser balizado pelos princípios da ampla defesa e do contraditório. A motivação das decisões se insere, portanto, no contexto do devido processo legal.

Conclui-se, assim, que a Lei Orgânica da Polícia Civil paulista deve ser alterada, fixando-se um prazo razoável para o sobrestamento do processo administrativo disciplinar. Ainda, tendo como paradigma o Código de Processo Civil, propõe-se, neste estudo, a adoção do prazo máximo de 1 (um) ano para o referido sobrestamento. Ao término desse prazo, a autoridade administrativa seria obrigada a decidir, dando celeridade ao feito. A prorrogação do sobrestamento do processo administrativo disciplinar por tempo indeterminado seria, assim, abolida, passando-se a cumprir, de fato, o disposto na legislação pátria e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário (receber remédio efetivo do aparato judiciário, em um prazo razoável e racional), com a devida efetividade do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório e, por conseguinte, propiciando-se um Estado ágil e flexível, em consonância com seu objetivo primordial, qual seja, atender ao interesse público.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, n. 113, p. 633-729, 2000.

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil: teoria do processo e processo de conhecimento*. 17. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

AMADEI, Vicente de Abreu. Interpretação realista. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da et al. (Coord.). *Lei de introdução às normas do direito brasileiro – anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. II.

ANGERAMI, Alberto; PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. *Direito administrativo disciplinar – comentários à Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de São Paulo*. Campinas, SP: Millennium, 2004.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. 2. ed. revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BARROS FILHO, Mario Leite de. *Direito administrativo disciplinar da polícia*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BINA, Ricardo Ambrosio Fazzani. *Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado de São Paulo – doutrina – legislação*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

CAMILO JUNIOR, Ruy Pereira. Nem Xamãs nem Pitonisas: consequencialismo e rigor técnico. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da et al. (Coord.). *Lei de introdução às normas do direito brasileiro – anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. II.

CARLOS, Fabiano Gonçalves. Separação de poderes: da concepção clássica à noção contemporânea. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 78, p. 286-317, jan./abr. 2017. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista78/revista78\\_286.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista78/revista78_286.pdf)>. Acesso em: 6 maio 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. Do ilícito administrativo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 68, n. 1, p. 135-159, 1973. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/6693>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da et al. (Coord.). *Lei de introdução às normas do direito brasileiro – anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. II.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao código civil brasileiro Interpretada*. 6. ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. Princípios do processo administrativo e a importância do processo administrativo no estado de direito. In: FIGUEIREDO, Lucia Valle (Coord.). *Comentários à lei federal do processo administrativo (lei n. 9.784/99)*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_ (Coord.). *Comentários à lei federal do processo administrativo (lei n. 9.784/99)*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Advocacia da liberdade: a defesa nos processos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FROTA, Hidemberg Alves da. Direito administrativo global: padrões substantivos. *Revista O Direito*, Coimbra, ano 147, n. II, p. 323-361, mar. 2015.

GOMES, Andreia Sofia Esteves. Algumas considerações sobre a crise na Justiça. In: MIRANDA, Jorge et al. (Coord.). *Tratado luso-brasileiro da dignidade humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro – responsabilidade civil*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

HUNGRIA, Nélon. Ilícito administrativo e ilícito penal. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, n. 1, p. 24-31, 1945. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v1.1945.8302>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LOPES JUNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, Antônio Alberto. *Curso de processo penal*. 3. ed. atualizada e aumentada. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCATTO, Antônio Carlos. Algumas considerações sobre a crise na Justiça. In: MIRANDA, Jorge et al. (Coord.). *Tratado luso-brasileiro da dignidade humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. 9. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

\_\_\_\_\_. Comentário ao art. 20 da LINDB. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da et al. (Coord.). *Lei de introdução às normas do direito brasileiro – anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. II.

\_\_\_\_\_. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRANDA, Jorge. *Curso de direito constitucional – estado e constitucionalismo*. Constituição. Direitos fundamentais. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016. v. 1.

\_\_\_\_\_ et al. (Coord.). *Tratado luso-brasileiro da dignidade humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Apresentação de Renato Janine Ribeiro; tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: *De l'Esprit des Lois, ou du rapport que les lois doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement*. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod\\_resource/content/0/Montesquieu-O-espírito-das-leis\\_completo.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espírito-das-leis_completo.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Código de processo civil comentado – artigo por artigo*. 4. ed. revista e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2019.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coord.). *Direito administrativo sancionador – estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato administrativo*. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 6. ed. revista e atualizada. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Sanções disciplinares: o alcance do controle jurisdicional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.



PEREIRA, Flávio Henrique Unes. (Coord.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas*: artigo 20. Apresentação de Antonio Augusto Junho Anastasia. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<http://antonioaugustooanastasia.com.br/seguranca-juridica-e-qualidade-das-decisoes-publicas/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

PEREIRA, Rui Baracat Guimarães et al. *Cartilha de prevenção das infrações funcionais*. São Paulo: Corregedoria da Polícia Civil do Estado de São Paulo; Academia de Polícia “Dr. Coriolano Nogueira Cobra” (Acadepol), 2017.

PETIAN, Angélica. A motivação das decisões administrativas sancionadoras. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coord.). *Direito administrativo sancionador – estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2019.

PIRES, Lílian Regina Gabriel Moreira. Princípios do processo administrativo e a importância do processo administrativo no estado de direito. In: FIGUEIREDO, Lucia Valle (Coord.). *Comentários à lei federal do processo administrativo (lei n. 9.784/99)*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

QUEIROZ, Carlos Alberto Marchi de. *O sobrestamento do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Iglu, 1998.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 24. ed. 4. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2017.

TIMM, Luciano Benetti. Consequencialismo no artigo 20 da LINDB. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da et al. (Coord.). *Lei de introdução às normas do direito brasileiro – anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. v. II.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Código civil interpretado*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VORONOFF, Alice. *Direito administrativo sancionador no Brasil – justificação, interpretação e aplicação*. 2. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

## Legislação

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 349/2015. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 20 maio 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 20 maio 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro). Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Altera a ementa do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12376&ano=2010&ato=e18kXR61keVpWTe32>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/174276278/lei-13105-15>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm)>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm#:~:text=Regula%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20popular.,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=%C2%A7%201%C2%BA%20Consideram%2Dse%20patrim%C3%B4nio,%2C%20art%C3%ADstico%2C%20est%C3%A9tico%20ou%20hist%C3%B3rico.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm#:~:text=Regula%20a%20a%C3%A7%C3%A3o%20popular.,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=%C2%A7%201%C2%BA%20Consideram%2Dse%20patrim%C3%B4nio,%2C%20art%C3%ADstico%2C%20est%C3%A9tico%20ou%20hist%C3%B3rico.>)>. Acesso em: 2 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm)>. Acesso em: 2 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112compilado.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm)>. Acesso em: 15 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, 4ª Turma. REsp 860.591/PR, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 20/04/2010, *DJe* 04/05/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14352822/recurso-especial-resp-622898-sc-2004-0006471-1/inteiro-teor-14352823>>. Acesso em: 15 set. 2020.  
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4.663/RO. Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>>. Acesso em: 15 set. 2020.

RONDÔNIA (Estado). Lei nº 2.507, de 4 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2012. Disponível em: <[http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/LDO/LDO\\_2012.pdf](http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/LDO/LDO_2012.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 49, de 6 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 29.180, de 11 de novembro de 1988. Institui o Regulamento de Perícias Médicas – R.P.M. e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1988/decreto-29180-11.11.1988.html>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 47.236, de 18 de outubro de 2002. Reorganiza a Corregedoria Geral da Polícia Civil. Disponível em: <<https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/131697/decreto-47236-02>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 51.738, de 5 de abril de 2007. Altera dispositivos que especifica do Decreto nº 29.180, de 11 de novembro de 1980, que institui o Regulamento de Perícias Médicas – RPM. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/71337>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 62.596, de 25 de maio de 2017. Transfere para a Polícia Civil do Estado de São Paulo, a Corregedoria Geral da Polícia Civil – Corregedoria e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/462946982/decreto-62596-17-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 207, de 5 de janeiro de 1979 (Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo). Atualizada até a Lei Complementar nº 1.282, de 18 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1979/alteracao-lei.complementar-207-05.01.1979.html>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 494, de 24 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a instituição de série de classes policiais civis no Quadro da Secretaria da Segurança Pública e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1986/lei.comp-lementar-494-24.12.1986.html>>. Acesso em: 15 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 675, de 5 de junho de 1992. Dispõe sobre reestruturação das carreiras policiais civis e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1992/lei.complementar-675-05.06.1992.html>>. Acesso em: 15 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 922, de 02 de julho de 2002. Altera a Lei Complementar nº 207, de 5 de janeiro de 1979 – Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2002/lei.comp-lementar-922-02.07.2002.html>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 942, de 6 de junho de 2003. Altera a Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/legislacao/norma.do?id=1988>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=166121>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968. Atualizada até a Lei Complementar nº 1.310, de 04 de outubro de 2017. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Disponível em:

<[SÃO PAULO \(Estado\). Projeto de Lei Complementar nº 20/2002. Altera a Lei Complementar nº 207, de 1979 – Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=144737>>. Acesso em: 10 abr. 2020.](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei-10261-28.10.1968.html#:~:text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Esta%20lei%20institui,funcio n%C3%A1rios%20p%C3%BAblicos%20civis%20do%20Estado.&text=Par%C 3%A1grafo%20%C3%BAnico%20%2D%20Os%20direitos%2C%20vantagens ,condi%C3%A7%C3%B5es%20que%20a%20lei%20estabelecer.>. Acesso em: 8 abr. 2020.</p></div><div data-bbox=)