

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE GRADUAÇÃO  
CURSO DE DIREITO**

**ÉDER DE SOUZA FELIPE**

**AS NULIDADES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DE RITO  
ORDINÁRIO PREVISTO NA LEI Nº. 8.112/90, NA PERSPECTIVA DA  
JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**São Leopoldo**

**2023**

ÉDER DE SOUZA FELIPE

**AS NULIDADES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DE RITO  
ORDINÁRIO PREVISTO NA LEI Nº. 8.112/90, NA PERSPECTIVA DA  
JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, pelo Curso de Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Pós-Dra. Clarissa Tassinari

São Leopoldo

2023

Dedico esta conquista a todos(as) que acreditam e  
confiam em mim.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por tudo.

## RESUMO

O enfoque principal do presente trabalho é tratar das nulidades do processo administrativo disciplinar de rito ordinário previsto na Lei nº. 8.112/90, na perspectiva da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Como aporte teórico a essa finalidade, antes são delineados os contornos mais relevantes da teoria do ato administrativo e do processo administrativo em sentido amplo, principalmente naquilo que diz respeito ao objeto desta monografia. Assim, são expostas, no primeiro capítulo, as noções gerais do ato administrativo, como sua natureza jurídica, seu conceito, suas peculiaridades intrínsecas, as partes que o compõem, a discricionariedade e a vinculação, bem como a teoria de suas nulidades materiais e de sua anulação. Adiante, no segundo capítulo, visando partir do todo para a parte, o processo administrativo lato sensu passa a ser estudado em suas dimensões conceitual, finalística, tipológica e principiológica, sem deixar de mencionar o fenômeno da processualização administrativa no Brasil. O último capítulo, que concentra a essência do trabalho, inicia com alguns fundamentos que regulam o regime jurídico administrativo disciplinar da Administração Pública Federal e, em seguida, à medida que é exposto o rito processual legal do processo administrativo disciplinar de rito ordinário disciplinado pela Lei nº 8.112/90, são apontados alguns vícios que podem incidir em determinados atos administrativos e oportunizar eventual declaração de nulidade. Isso é realizado principalmente segundo os entendimentos consubstanciados nos julgados do STJ. Nas considerações finais, fica evidenciado o forte protagonismo daquela Corte superior em relação à solução jurídica conferida aos vícios processuais identificados no PAD.

**Palavras-chave:** ato administrativo; processo administrativo; processo administrativo disciplinar de rito ordinário; Lei nº. 8.112/90; nulidades; jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 O ATO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>10</b>
2.1 Noções gerais acerca do ato administrativo.....	10
2.2 Anatomia do ato administrativo: uma visão analítica.....	14
2.2.1 Sujeito .....	17
2.2.2 Finalidade.....	19
2.2.3 Forma.....	19
2.2.4 Motivo.....	32
2.2.5 Objeto.....	34
2.3 Discricionariedade e vinculação .....	35
2.4 Teoria das nulidades materiais do ato administrativo.....	39
2.4.1 Vícios quanto ao sujeito .....	41
2.4.2 Vícios quanto à finalidade .....	42
2.4.3 Vícios quanto à forma.....	43
2.4.4 Vícios quanto ao motivo .....	46
2.4.5 Vícios quanto ao objeto .....	48
2.4.6 Forma de extinção dos atos viciados: anulação.....	48
<b>3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>50</b>
3.1 Aspectos gerais do processo administrativo .....	50
3.2 A processualização da atividade administrativa no Brasil .....	54
3.3 Tipos de processo administrativo e principais fases .....	57
3.4 Princípios aplicáveis ao processo administrativo disciplinar.....	59
3.4.1 Princípio do devido processo legal.....	61
3.4.2 Princípios do contraditório e da ampla defesa.....	63
3.4.3 Princípio da legalidade .....	65
3.4.4 Princípio da juridicidade administrativa .....	66
3.4.5 Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade .....	68
3.4.6 Princípio da impessoalidade.....	70
3.4.7 Princípio <i>pas de nullité sans grief</i> .....	71
3.4.8 Princípio da verdade material.....	75
<b>4 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DE RITO ORDINÁRIO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ: FASES E NULIDADES .....</b>	<b>78</b>

4.1 Contextualização legislativa do tema .....	78
4.1.1 A aplicação da legislação penal .....	79
4.2 A responsabilização do servidor público federal .....	82
4.3 O juízo de admissibilidade e os procedimentos correcionais .....	83
4.4 Paradigma jurisprudencial: edição nº 141 da publicação periódica “Jurisprudência em Teses” .....	85
4.5 Infrações disciplinares previstas na Lei nº 8.112/90 .....	87
4.5.1 Tipos disciplinares em espécie .....	88
4.6 O processo administrativo disciplinar de rito ordinário .....	92
4.6.1 Instauração .....	95
4.6.1.1 Autoridade competente .....	96
4.6.1.2 Portaria de instauração .....	98
4.6.1.3 Comissão processante .....	100
4.6.2 Inquérito Administrativo .....	104
4.6.2.1 Instrução .....	105
4.6.2.2 Defesa .....	123
4.6.2.3 Relatório .....	129
4.6.3 Julgamento .....	136
4.7 Meios de impugnação administrativa à penalidade disciplinar .....	145
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>148</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>151</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A vida organizada em sociedade tal como todos conhecem é possível, em boa parte, devido à existência de um “ser superior”, dotado de força suficiente para fazer valer seus ditames e manter a ordem social. Essa figura controladora é o Estado,<sup>1</sup> como há muito já afirmavam os filósofos contratualistas, do que é exemplo Thomas Hobbes. O Estado, porém, em si, é um ente abstrato cujo funcionamento é concretizado por meio de pessoas que compõem seu quadro funcional próprio, denominados aqui de servidores públicos.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o ingresso no serviço público como servidor efetivo depende de aprovação prévia em concurso público, passando os aprovados a exercerem cargos públicos. Após três anos de efetivo exercício e avaliação especial de desempenho, o servidor adquire estabilidade no serviço público (art. 41, caput e §4º, CF 88). O instituto da estabilidade aqui se destina a assegurar que o desempenho do servidor seja da maneira mais impessoal possível, visando unicamente o interesse público, alheio a pressões de particulares e, principalmente, de superiores hierárquicos. É a estabilidade que permite ao servidor não cumprir ordens ilegais e imorais e pautar-se unicamente pelos ditames do Direito.

Devido à solidez da referida estabilidade e considerando princípios constitucionais diversos – como, entre outros, o da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa –, a demissão de um servidor público estável ocupante de cargo efetivo dos quadros da Administração Pública, motivado pela prática de alguma infração disciplinar, ou até mesmo a aplicação de uma penalidade mais branda, subordina-se à adoção, pelo Estado, de um processo administrativo disciplinar (PAD), imperativo que decorre de previsão no artigo 41, §1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Nessa linha de entendimento, o PAD pode ser visto como uma garantia do servidor público, já que o protege da arbitrária perda do cargo público por meio de simples decisão discricionária do Estado. Isso porque a imposição de sanções disciplinares somente será legítima se observado

---

<sup>1</sup> De início, cabe aqui um esclarecimento prévio: sempre que, no presente trabalho, for empregada a palavra “Estado”, estar-se-á se referindo à figura estatal em sentido amplo, a abranger todos os entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e Municípios).



um procedimento vinculado, no qual sejam observadas todas as garantias constitucionais e processuais.

Nesse contexto, o presente trabalho terá como **tema** a ser objeto de análise o processo administrativo disciplinar (PAD). Trata-se, sem dúvida alguma, de um dos temas mais instigantes e polêmicos do Direito Administrativo devido ao que já se afirmou acima, ou seja, por ser um meio de se “desligar” de maneira legítima o servidor público do quadro efetivo estatal. Não obstante essa relevância do tema, ele é muito timidamente estudado e pesquisado pelos estudantes de graduação ao final do curso de Direito. Em tais constatações, portanto, é que reside a **justificativa** da escolha do tema em questão.

A despeito de sua função garantista, o processo administrativo disciplinar é, erroneamente, visto por muitos como um instrumento eminentemente punitivo, de modo que sua instauração é quase sempre interpretada como fator indicativo de que determinado servidor público será necessariamente penalizado. Equivoca-se quem assim julga, visto que, embora ele seja um instrumento hábil à formalização de uma penalidade disciplinar, sua finalidade consiste em apurar responsabilidade de servidor por suspeita de envolvimento em infração disciplinar (art. 148 da Lei nº. 8.112/90). Se, ao final da apuração, concluir-se pela existência de culpa, aí sim será hipótese de se penalizar o servidor.

Por óbvio que, sendo um meio que permite, pela aplicação da pena demissória, o rompimento do vínculo efetivo de um servidor público estatutário – tendo, no polo ativo, o Estado jungido, ao mesmo tempo, do *jus perseguendi* e do *jus puniendi* –, torna-se imprescindível, por vezes, submeter um processo administrativo disciplinar de determinado caso concreto ao crivo do Poder Judiciário, para fins de se discutir a legalidade de determinados atos administrativos processuais e verificar a incidência ou não de vícios passíveis de declaração de nulidade. É sobre esse aspecto que o presente trabalho ficará circunscrito, ou, sendo mais preciso, sua **delimitação** ficará jungida ao estudo dos vícios que, na perspectiva do Superior Tribunal de Justiça (STJ), podem ou não macular os atos administrativos que integram o processo administrativo disciplinar de rito ordinário previsto na Lei nº. 8.112/90, de forma a gerar nulidade.

Coloca-se, então, a seguinte indagação: segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em quais situações os atos administrativos que compõem o processo administrativo disciplinar de rito ordinário previsto na Lei nº. 8.112/90

podem ser declarados nulos? Pelo viés interpretativo daquela corte, é possível mitigar os efeitos de vícios que, à luz da teoria do ato administrativo isoladamente considerada, deveriam ser desconstituídos por uma decisão declaratória de nulidade? Esse é o **problema** de fundo que se buscará responder no decorrer da monografia, o que exigirá evidentemente a análise de outras questões que perpassam o tema central, como a teoria do ato administrativo e o processo administrativo em sentido amplo. A **hipótese** que se levanta é a de que a jurisprudência do STJ relativiza os efeitos dos vícios que, se analisados unicamente pelos postulados da teoria do ato administrativo em sentido material, deveriam gerar a nulidade dos atos em que incidem.

Nesse panorama, o **objetivo geral** do trabalho é entender como deve ser conduzido o procedimento do PAD para que seja considerado regular e em conformidade com a lei e o Direito, de modo a obstar ou, *a contrário sensu*, permitir sua declaração de nulidade. A partir disso e segundo as balizas fixadas pelo STJ, objetiva-se compreender quando, no exame de casos concretos, o Poder Judiciário pode declarar a nulidade dos atos administrativos que compõem o processo administrativo disciplinar de rito ordinário previsto na Lei nº. 8.112/90.

Quanto aos **objetivos específicos**, eles serão tratados separadamente nos três capítulos que compõem o trabalho. No primeiro capítulo, será abordada a teoria do ato administrativo sob uma perspectiva analítica, expondo-se basicamente os elementos constitutivos do ato administrativo e seus vícios materiais, visando identificar quando é possível declarar sua nulidade. Em sequência, no segundo capítulo, serão tratados os contornos gerais do processo administrativo em sentido amplo. No último capítulo – o que concentra o foco principal do trabalho –, tendo como base o aporte teórico desenvolvido nas duas abordagens anteriores e agora sob o viés da Lei nº. 8.112/90 (regime jurídico dos servidores públicos civis da União), busca-se entender cada uma das fases do procedimento do PAD, os principais atos que as integram e identificar, individualizadamente nos atos mais relevantes, os possíveis vícios que, na visão do STJ, têm o condão de levar à decretação de nulidade pelo Poder Judiciário. Isso será realizado à medida que forem sendo expostos, em sua sequência cronológica legal, os atos administrativos que compõem o processo administrativo disciplinar de rito ordinário previsto na Lei nº. 8.112/90.

## 2 O ATO ADMINISTRATIVO

Debruçar-se sobre o estudo do processo administrativo disciplinar (PAD) é uma tarefa que se subordina a uma condição prévia: um entendimento, ainda que mínimo, do que venha a ser o ato administrativo. E o motivo disso é de fácil compreensão: o PAD é construído a partir da edição de vários atos administrativos, uns mais e outros menos relevantes.

Na introdução, já ficou esclarecido que a delimitação deste trabalho irá ficar circunscrita ao estudo dos vícios que, segundo o STJ, podem ou não ser fatores determinantes de nulidades nos atos administrativos que compõem o PAD. Ora, se assim é, torna-se elementar que, primeiramente, realize-se uma abordagem teórica do ato administrativo.

Nessa perspectiva, o capítulo inaugura-se com noções gerais do ato administrativo, onde serão expostos, por exemplo, a natureza jurídica dessa espécie de ato, seu conceito a partir da visão de diferentes autores e as peculiaridades que os diferenciam dos atos de direito privado. Em seguida, o ato administrativo é exposto analiticamente, ou seja, são explicitadas as partes que os compõe. Adiante, após um breve sobrevôo sobre aspectos da discricionariedade e da vinculação, adentra-se na teoria das nulidades materiais do ato administrativo. Encerra o capítulo um esboço da forma de desfazimento dos atos administrativos viciados.

### 2.1 Noções gerais acerca do ato administrativo

Na organização da estrutura do Estado em sentido lato, os três Poderes exercem funções típicas e atípicas. Tem-se, assim, a função jurisdicional, a função legislativa e a função administrativa, típicas respectivamente dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. No entanto, para viabilizar seu funcionamento interno e assegurar a prestação do serviço público, é notório que todos os Poderes do Estado precisam exercer a função administrativa,<sup>2</sup> a fim de, por exemplo, promoverem

---

<sup>2</sup> [...] função administrativa e atividade administrativa são dois aspectos de um mesmo fenômeno jurídico. Mais ainda, são dois aspectos indissociáveis entre si. [...] A atividade administrativa compreende uma pluralidade de atuações do Estado, que apresentam natureza e características muito diversas. [...] Em outras palavras, a expressão atividade administrativa indica um conjunto de situações muito heterogêneas. Essas atividades são desenvolvidas preponderantemente pelo Poder Executivo, mas também existem no âmbito dos demais Poderes. [JUSTEN FILHO, Marçal.

licitações públicas, firmarem contratos administrativos, realizarem concursos públicos e todas as atividades que viabilizam a efetivação concreta das finalidades estatais.

O exercício da função e da atividade administrativa, por sua vez, ocorre principalmente por meio da edição de atos administrativos. No início da formação do Direito Administrativo, o foco preponderante era a categoria do ato administrativo. Sobre isso, Medauar ensina que:

[...] predominou por longo período a preocupação com o termo final da decisão, o ato administrativo, sem que a atenção se voltasse para os momentos que precedem o resultado final. [...]  
Além do mais, o direito administrativo permeou-se de concepções subjetivistas, do que fornece exemplo a conceituação do ato administrativo como manifestação de vontade da autoridade. Tais concepções dificultam a percepção do esquema processual na atividade administrativa.<sup>3</sup>

Relativamente à sua natureza jurídica, o ato administrativo é uma espécie de ato jurídico e, nesse sentido, tem o condão de produzir efeitos jurídicos. Significa que pode criar, modificar, transferir e extinguir relações jurídicas. Meirelles aduz que:

[...] o conceito de ato administrativo é fundamentalmente o mesmo do ato jurídico, do qual se diferencia como uma categoria informada pela finalidade pública. É ato jurídico todo aquele que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos.

[...]

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.<sup>4</sup>

Bandeira de Mello, por seu turno, faz referência a um conceito amplo e a um restrito, ao definir o ato administrativo. Em sentido amplo, ato administrativo é uma:

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes - como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de

---

**Curso de direito administrativo.** 12<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, págs. 183-184.]

<sup>3</sup> MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, pág. 14.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 42<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 173.

prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

[...]

Em acepção estrita pode-se conceituar ato administrativo com os mesmos termos utilizados, acrescentando as características: concreção e unilateralidade. Daí a seguinte noção: declaração unilateral do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementares da lei (ou, excepcionalmente, da própria Constituição, aí de modo plenamente vinculado) expedidos a título de lhe dar cumprimento e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.<sup>5</sup>

Em relação a Carvalho Filho, o autor inicialmente expõe algumas premissas como balizas para permitir o estabelecimento de um conceito de ato administrativo, concluindo que este é uma:

[...] exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público.<sup>6</sup>

Como última – mas não menos importante – referência doutrinária para se identificar o conceito de ato administrativo, tem-se o proposto por Di Pietro, que destaca primeiramente dois critérios: subjetivo e objetivo.

Pelo critério subjetivo, orgânico ou formal, ato administrativo é o que ditam os órgãos administrativos; ficam excluídos os atos provenientes dos órgãos legislativo e judicial, ainda que tenham a mesma natureza daqueles; [...]

[...]

Pelo critério objetivo, funcional ou material, ato administrativo é somente aquele praticado no exercício concreto da função administrativa, seja ele editado pelos órgãos administrativos ou pelos órgãos judiciais e legislativos.<sup>7</sup>

A autora lembra que alguns doutrinadores definem o ato administrativo a partir do conceito de ato jurídico. Nessa linha, ela entende que não se enquadra no

---

<sup>5</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, págs. 389 e 390.

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. *E-book*, pág. 164.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*, pág. 460.

conceito de ato administrativo propriamente dito, enquanto ato jurídico produtor de efeitos jurídicos, os seguintes atos da administração:

1. os atos materiais, de simples execução, como a reforma de um prédio, um trabalho de datilografia, a limpeza das ruas etc.;
2. os despachos de encaminhamento de papéis e processos;
3. os atos enunciativos ou de conhecimento, que apenas atestam ou declaram a existência de um direito ou situação, como os atestados, certidões, declarações, informações;
4. os atos de opinião, como os pareceres e laudos.<sup>8</sup>

Finalizando, Di Pietro define o ato administrativo:

[...] como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.<sup>9</sup>

Por ser uma manifestação do Estado, o ato administrativo reveste-se de características e qualidades próprias não encontradas nos atos jurídicos privados. A doutrina os denomina de atributos, que são: a presunção de legitimidade, a presunção de veracidade, a imperatividade, a autoexecutoriedade e a tipicidade.

Os atos administrativos possuem atributos típicos, inexistentes nos atos de Direito Privado. Enquanto alguns deles acompanham quaisquer atos administrativos, outros têm cabida e razão de existir apenas nos casos em que o Poder Público expede atos que condicionam, restringem, a situação jurídica dos administrados ou, de todo modo, quando visam a propor-se como impositivos para eles. É dizer: certos atributos, evidentemente, não comparecem nos chamados atos “ampliativos”, em que o Poder Público simplesmente defere aos administrados a fruição de algo que lhes amplia a esfera jurídica e em geral atende ao que foi pretendido pelos administrados (concessões, licenças, autorizações, permissões, outorgas de prêmios etc.).<sup>10</sup>

O artigo 37, caput, da Constituição Federal determina que a Administração Pública deve obediência ao princípio da legalidade, o que faz presumir, ainda que de maneira relativa, que todos os seus atos tenham sido praticados em conformidade com a lei. Esse é um dos motivos pelos quais o ato administrativo possui presunção

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, pág. 466.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pág. 464.

<sup>10</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 422.

de legitimidade, do que decorre a crença do sistema jurídico segundo a qual aquele é editado em pleno atendimento às normas legais. *“Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado”*.<sup>11</sup> Enquanto que o atributo anterior circunscreve-se à conformação do ato com a norma, a presunção de veracidade abrange os fatos *“alegados e afirmados pela Administração para a prática do ato, os quais são tidos e havidos como verdadeiros até prova em contrário”*.<sup>12</sup> O atributo da imperatividade assegura que os atos administrativos unilaterais, ordinatórios, punitivos e os que estabelecem obrigações em geral impõem-se a terceiros, independentemente de sua concordância. A nota distintiva do atributo da autoexecutoriedade está na circunstância de que, em algumas situações, aquilo que os atos administrativos determinam pode ser imediata e diretamente executado pela própria Administração Pública, sem necessidade de ordem judicial. Segundo Di Pietro,<sup>13</sup> a aplicabilidade da autoexecutoriedade se restringe a duas hipóteses: a) quando expressamente previsto em lei (aplicação da pena de demissão a servidor público, apreensão de mercadorias, etc); b) quando se tratar de medida urgente diante da qual a não adoção imediata de uma providência concreta pode causar um dano maior ao interesse público (evacuação de prédio que ameaça ruir, dissolução de tumulto que ponha em risco a segurança pública, etc.). Por fim, como decorrência do imperativo do princípio da legalidade, o atributo da tipicidade estabelece que cada ato administrativo *“deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados”*.<sup>14</sup> Essas são, pois, as características do ato administrativo que não existem nos atos jurídicos regulados estritamente pelo direito privado.

## 2.2 Anatomia do ato administrativo: uma visão analítica

Sempre que se fala na palavra “anatomia”, não há como deixar de intuir a ideia de dissecação de algo, seja para estudo e conhecimento de sua organização interna, seja para simplesmente compreendê-lo. É com ambos os propósitos que aqui está sendo empregado o termo “anatomia”. Visa-se dissecar analiticamente a

---

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 184.

<sup>12</sup> MEIRELLES; BURLE FILHO, *op. cit.*, pág. 183.

<sup>13</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, págs. 471-472.

<sup>14</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 473.

estrutura do ato administrativo isoladamente considerado, com o fim de, posteriormente, melhor identificar onde propriamente incidem as nulidades que podem levar à desconstituição de uma sanção administrativa aplicada a servidor público, no bojo de um processo administrativo disciplinar.

Em relação à terminologia a ser empregada para designar as partes componentes do ato administrativo, não há como deixar de registrar a divergência doutrinária a respeito: alguns autores empregam o conceito de “elemento”, enquanto outros, o de “requisito”. Sobre isso, merece atenção a observação de Carvalho Filho:

Na verdade, nem aquele termo nem esta expressão nos parecem satisfatórios. “Elemento” significa algo que integra uma determinada estrutura, ou seja, faz parte do “ser” e se apresenta como pressuposto de existência. “Requisito de validade”, ao revés, anuncia a exigência de pressupostos de validade, o que só ocorre depois de verificada a existência. Ocorre que, entre os cinco clássicos pressupostos de validade do ato administrativo, alguns se qualificam como elementos (v. g., a forma), ao passo que outros têm a natureza efetiva de requisitos de validade (v. g., a competência).<sup>15</sup>

Grande parte dos autores, entretanto, considera os termos “elemento” e “requisito” como sinônimos. Novamente como ressalva Carvalho Filho, independente da terminologia que se adota, deve-se ficar assente que:

[...] tais elementos constituem os pressupostos necessários para a validade dos atos administrativos. Significa dizer que, praticado o ato sem a observância de qualquer desses pressupostos (e basta a inobservância de somente um deles), estará ele contaminado de vício de legalidade, fato que o deixará, como regra, sujeito à anulação.<sup>16</sup>

Neste trabalho, utilizar-se-á a expressão “requisito” para designar os pressupostos necessários à existência, à validade e à eficácia dos atos administrativos. A doutrina elenca cinco requisitos do ato administrativo e o faz calcando-se no artigo 2º da Lei nº. 4.717/65 (regula a ação popular), que assim enumera:

**Lei nº. 4.717/65**

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

---

<sup>15</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, págs. 168-169.

<sup>16</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 169.



- a) **incompetência**;
  - b) vício de **forma**;
  - c) ilegalidade do **objeto**;
  - d) inexistência dos **motivos**;
  - e) desvio de **finalidade**.
- [...] <sup>17</sup> [Grifou-se]

Sob esse viés, competência, finalidade, forma, motivo e objeto são, portanto, os requisitos do ato administrativo habitualmente estudados pela doutrina. Entretanto, no que se refere à competência, *“é preferível fazer referência ao sujeito, já que a competência é apenas um dos atributos que ele deve ter para validade do ato; além de competente, deve ser capaz, nos termos do Código Civil”*.<sup>18</sup> Seguindo essa linha de inteligência, a competência será estudada como um dos aspectos do sujeito, sendo este, pois, considerado o requisito juntamente com a finalidade, a forma, o motivo e o objeto.

Inobstante isso, não há como ignorar (e deixar de mencionar) a posição de Bandeira de Mello:

É fácil perceber-se que, dentre estes chamados “elementos”, nem todos realmente o são. Donde a impropriedade do uso da palavra para designar o conjunto batizado sob tal rótulo. Com efeito, o termo “elementos” sugere a ideia de “parte componente de um todo”. Ocorre que alguns deles, a toda evidência, não podem ser admitidos como “partes” do ato, pois lhe são exteriores [...]. Preferimos, pois, sistematizar o assunto de outro modo, levando em conta que, dentre os assim chamados, dois são, realmente, elementos, ou seja, realidades intrínsecas do ato. Em uma palavra, componentes dele, a saber: o conteúdo e a forma. Não, porém, os outros. Daí separarmos os elementos do ato e os pressupostos do ato. Estes últimos, de seu turno, distinguem-se em pressupostos de existência, ou seja, condicionantes de sua existência, e pressupostos de validade, ou seja, condicionantes de sua lisura jurídica.<sup>19</sup>

Assim, para a decomposição do ato administrativo, o autor, divergindo da maioria da doutrina, propõe um desdobramento maior, que, a partir da leitura de sua obra já referenciada, pode ser resumido da seguinte maneira: elementos (conteúdo e forma) e pressupostos (de existência e de validade). Os pressupostos de existência, por sua vez, dividem-se em objeto e pertinência do ato ao exercício da

<sup>17</sup> BRASIL. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>18</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 475.

<sup>19</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 396.

função administrativa; e os de validade em sujeito (pressuposto subjetivo), motivo e requisitos procedimentais (pressupostos objetivos), finalidade (pressuposto teleológico), causa (pressuposto lógico) e formalização (pressupostos formalísticos).

Conforme se constata, foram destacados, nesta classificação, os requisitos sujeito, finalidade, forma, motivo e objeto, principalmente para demonstrar que a proposta de Bandeira de Mello abarca a doutrina majoritária. O que ele faz, indo além, é apenas desdobrar e explicitar aquilo que já estaria contido nos requisitos tradicionais, por exemplo: a formalização e os requisitos procedimentais podem ser vistos como integrantes da forma; a causa, em sentido amplo, está contida no motivo; e o conteúdo confunde-se com o objeto. Sem embargo de, pontualmente, fazer-se menção a algum aspecto da classificação de Bandeira de Mello, que se mostre pertinente conforme as circunstâncias, neste trabalho será empregada a classificação majoritária, a qual, a partir de agora, será explicitada naquilo que mais interessa à posterior análise do tema das nulidades.

### 2.2.1 Sujeito

Considerado um pressuposto subjetivo, esse requisito diz respeito a quem edita o ato administrativo, sendo exterior e antecedente a este. Bandeira de Mello lembra que, em se tratando do sujeito, importa levar em consideração, na análise, “*a capacidade da pessoa jurídica que o praticou, a quantidade de atribuições do órgão que o produziu, a competência do agente emanador e a existência ou inexistência de óbices à sua atuação no caso concreto*”.<sup>20</sup> Sintetizando a contribuição do autor, importa analisar, em relação ao sujeito, a capacidade, a competência e as questões atinentes ao impedimento e à suspeição (esse último aspecto será tratado especificamente no tópico relativo às causas ensejadoras de nulidade do ato administrativo).

No direito civil, o sujeito, ou pessoa, deve ser detentor de capacidade, isto é, tem que ser capaz de titularizar direitos e deveres na ordem civil (artigo 1º do Código Civil). Partindo-se dessa premissa, evidencia-se que todas as pessoas jurídicas de direito público interno elencadas no artigo 41 do Código Civil (União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, autarquias, inclusive as associações

---

<sup>20</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, págs. 400-401.

públicas, e demais entidades de caráter público criadas por lei) possuem capacidade. Mas, como esclarece Di Pietro, em relação à competência,

[...] as funções que competem a esses entes são distribuídas entre órgãos administrativos (como os Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e, dentro destes, entre seus agentes, pessoas físicas. Assim, a competência tem que ser considerada nesses três aspectos; em relação às pessoas jurídicas políticas, a distribuição de competência consta da Constituição Federal; em relação aos órgãos e servidores, encontra-se nas leis.<sup>21</sup>

Assim sendo, como as pessoas jurídicas presumem-se, por disposição legal, detentoras de capacidade, resta a necessidade de se aferir a condição específica da competência em relação à pessoa jurídica, ao órgão e aos servidores públicos, no exercício da função administrativa. Competência pode ser definida como o feixe de atribuições e poderes legais que delimitam o alcance do agir estatal. Sua fonte sempre decorre de uma norma jurídica válida (Constituição Federal, leis, decretos, instruções normativas, regimentos internos, etc), lembrando que a inferior deve ter por fundamento uma superior.

Dentre as características da competência, importa destacar a possibilidade de delegação e de avocação, conforme disposto no artigo 11 da Lei nº. 9.784/99.

Em relação à delegação de competência, o artigo 12 daquele diploma legal estabelece como requisitos a inexistência de impedimento legal e que a delegação seja apenas parcial, ou seja, não se pode delegar a totalidade das competências de um ente, órgão ou servidor público, inexistindo, ademais, exigência de relação de hierarquia entre delegante e delegado. Há, contudo, óbices estabelecidos no artigo 13 daquela Lei, no sentido de não ser permitido delegar: a) a edição de atos de caráter normativo; b) a decisão de recursos administrativos; c) e as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade. Contextualizando tais regramentos com o processo administrativo disciplinar – PAD, cabe o registro de que, nos termos do artigo 143, §3º, da Lei nº 8.112/90, existe previsão que autoriza a delegação à autoridade de órgão ou entidade diversos daquele em que tenha ocorrido a irregularidade administrativa para a instauração de sindicância ou PAD e apuração dos fatos, desde que preservadas as competências para o julgamento.

---

<sup>21</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 476.

De outro lado, há a avocação de competência, que ocorre sempre que uma autoridade hierarquicamente superior traz para sua esfera de decisão a prática de ato da competência de subordinado. Segundo o artigo 15 da Lei nº. 9.784/99, a avocação é permitida em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, desde que temporária e que exista relação hierárquica, aplicando-se ainda as restrições do artigo 13 acima descritas.

Para finalizar, mencione-se que não há risco de eventual omissão normativa, quanto à fixação da competência para a prática de determinados atos, inviabilizar o exercício da função administrativa. A razão disso encontra-se no artigo 17 da Lei nº. 9.784/99, o qual estabelece que, se inexistir previsão específica de competência, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.

### 2.2.2 Finalidade

A finalidade é o pressuposto teleológico do ato administrativo e pode ser visualizada em dois sentidos.

O mais conhecido é o sentido amplo, que consiste no interesse público como o fim que sempre deve ser visado pelo sujeito.

No sentido restrito e com uma perspectiva mais concreta, a finalidade se consubstancia no *“resultado específico que cada ato deve produzir, conforme definido na lei; nesse sentido, se diz que a finalidade do ato administrativo é sempre a que decorre explícita ou implicitamente da lei”*.<sup>22</sup> Como exemplo de resultado específico cite-se a demissão de servidor público ou aplicação de outras penalidades, como advertência e suspensão, ou ainda quando a Administração Pública lhe concede aposentadoria, licenças ou afastamentos e etc. Desse modo, para cada finalidade específica, deve existir a previsão normativa de um ato administrativo próprio, ponto em que esse requisito se relaciona com o atributo da tipicidade já exposto.

### 2.2.3 Forma

---

<sup>22</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 486.

A forma do ato administrativo pode ser compreendida a partir de duas concepções: uma restrita e outra ampla.

Segundo o que já foi citado acima, Bandeira de Melo entende que a forma constitui-se em um elemento intrínseco do ato administrativo. Essa concepção se coaduna com a forma em uma concepção restrita, já que “*considera forma como a exteriorização do ato, ou seja, o modo pelo qual a declaração se exterioriza; [...]*”.<sup>23</sup> Nesse rumo, enquanto revestimento externo do ato – ou seja, como a maneira pelo qual este se apresenta aos sentidos e revela sua existência –, a forma do ato administrativo, em regra, deve ser escrita (do que são exemplos o despacho, o alvará, a portaria, o ato, o decreto, a instrução normativa, etc), admitindo-se, excepcionalmente, outros modos de exteriorização.<sup>24</sup> A esse respeito da necessidade de forma escrita, o artigo 22, §1º, da Lei nº. 9.784/99 exige apenas que os atos do processo sejam escritos em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável. Logo, infere-se que, fora disso, não há maiores rigores quanto à exteriorização do ato.

Noutro giro, sob uma concepção ampla, a forma abrange um aspecto relevante para a análise das nulidades, qual seja: “*todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação da vontade da Administração, e até os requisitos concernentes à publicidade do ato*”.<sup>25</sup> O que essa ideia de Di Pietro sugere, a toda evidência, é que as formalidades a serem observadas durante o processo correspondem ao procedimento, ou seja, à sucessão itinerária e encadeada de atos preparatórios que tendem, todos, a um ato administrativo final e conclusivo. Para melhor visualizar a explicação, alude-se ao artigo 151 da Lei nº. 8.112/90, que explicita as fases do processo administrativo disciplinar ordinário, como sendo: a) a instauração, (com a publicação do ato que constituir a comissão); b) o inquérito administrativo (que compreende a instrução, a defesa e o relatório); c) o julgamento (com a posterior publicação do ato administrativo final que aplica a penalidade). Complementando, refira-se que os procedimentos da instrução são concluídos com a lavratura do Termo de Indiciação após a eventual tipificação da

<sup>23</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 481.

<sup>24</sup> Excepcionalmente, admitem-se ordens verbais, gestos, apitos, sinais luminosos; lembrem-se as hipóteses do superior dando ordens ao seu subordinado ou do policial dirigindo o trânsito. Há, ainda, casos excepcionais de cartazes e placas expressarem a vontade da Administração, como os que proíbem estacionar nas ruas, vedam acesso de pessoas a determinados locais, proíbem fumar. Em todas essas hipóteses, tem que se tratar de gestos ou sinais convencionais, que todos possam compreender. [DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 484.]

<sup>25</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, págs. 481-482.

infração disciplinar, ao que se seguem todas as formalidades relativas à citação do servidor acusado para que ele apresente a defesa escrita (artigo 161 e seguintes da Lei nº. 8.112/90) para, em ato contínuo, elaboração do Relatório Final (artigo 165 e seguintes da Lei nº. 8.112/90), o qual encerra o inquérito administrativo e irá orientar e subsidiar o julgamento da autoridade competente. Ademais, há outra série de formalidades internas a cada uma daquelas etapas, que não convém nesse momento explicitar porque será o foco de capítulo a parte. Tal é, assim, um exemplo de forma em sentido amplo.

Tal ilustração retrata que a forma, em uma concepção ampla, corresponde ao que Bandeira de Mello denomina de requisitos procedimentais (pressuposto objetivo): *“os atos que devem, por imposição normativa, preceder a um determinado ato. Consistem em outros atos jurídicos, produzidos pela própria Administração ou por um particular, sem os quais um certo ato não pode ser praticado”*.<sup>26</sup> Cumpre reportar ainda, como outro exemplo da forma em sentido amplo, o rito procedimental comum de licitação pública, aplicável às modalidades concorrência e pregão, cujas fases, nesta sequência, são as seguintes: a) fase preparatória (com a instrução do processo licitatório); b) divulgação do edital de licitação; c) apresentação de propostas e lances, quando for o caso; d) julgamento das propostas; e) habilitação; f) fase recursal; g) e, por fim, o ato administrativo de homologação da licitação, conforme os artigos 17, 29 e outros da Lei nº. 14.133/21. Tudo isso faz transparecer, portanto, um vestígio do quanto a análise da forma, sob uma perspectiva ampla – que abarca as formalidades que precedem o ato principal e que, nelas próprias, podem incidir nulidades, por se constituírem em atos administrativos isolados –, é importante para identificar eventuais vícios no ato administrativo principal, como, por exemplo, o ato de demissão de um servidor público ao término de um PAD, aspectos que serão tratados em tópico apartado.

Outra questão importante a ser abordada diz respeito à obediência estrita à forma em relação ao princípio do informalismo.

O artigo 104, inciso III, do Código Civil (Lei nº. 10.406/02) estabelece que a validade do negócio jurídico (e, por via de consequência, do ato jurídico) exige forma prescrita ou não defesa em lei. O artigo 107 do mesmo diploma revela que a validade da declaração de vontade não está subordinada a uma forma especial, a

---

<sup>26</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 408.

menos que haja uma lei exigindo expressamente. Esse regramento consagra, no contexto do Direito Privado – onde prevalece o interesse dos particulares –, o princípio da liberdade das formas, o qual somente é limitado por lei expressa em contrário. Reconhecendo isso e, ao mesmo tempo, contrastando essa conjuntura privada com a seara do Direito Público, observa Meirelles:

Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e forma legal para que se expresse validamente. Daí podermos afirmar que, se, no Direito Privado, a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no Direito Público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio, formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, frequentemente, pela própria Administração e até pelo Judiciário, para verificação de sua validade.<sup>27</sup>

De outra banda, é cediço que, em um Estado de Direito, a submissão da Administração Pública a um constante controle, interno e externo, exige um rigorismo maior para manifestação de sua vontade por meio dos atos administrativos. Essa circunstância – que se justifica, em última instância, pela adstrição estatal ao interesse público – se apresenta inclusive como uma garantia jurídica para os administrados. Porém, como bem afirma Di Pietro:

A obediência à forma não significa, no entanto, que a Administração esteja sujeita a formas rígidas e sacramentais; o que se exige, a rigor, é que seja adotada, como regra, a forma escrita, para que tudo fique documentado e passível de verificação a todo momento; a não ser que a lei preveja expressamente determinada forma (como decreto, resolução, portaria etc.), a Administração pode praticar o ato pela forma que lhe parecer mais adequada. Normalmente, as formas mais rigorosas são exigidas quando estejam em jogo direitos dos administrados, como ocorre nos concursos públicos, na licitação, no processo disciplinar.<sup>28</sup>

O substrato de tal afirmação encontra-se na Lei nº 9.784/99, cujo artigo 22, caput, homenageia o princípio do informalismo, já que, segundo aquela disposição normativa, os *“atos do processo administrativo não dependem de forma determinada*

---

<sup>27</sup> MEIRELLES; BURLE FILHO, *op. cit.*, pág. 176.

<sup>28</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, págs. 482-483.

*senão quando a lei expressamente a exigir*”.<sup>29</sup> Antes disso, ainda na mesma Lei, estabelecem-se duas regras atinentes ao princípio do informalismo:

**Lei nº. 9.784/99**

Art. 2º. [...].

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

VIII – observância das **formalidades essenciais** à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de **formas simples**, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;<sup>30</sup> [Grifou-se]

Conjugando-se os artigos supra, pode-se concluir que, se não houver lei expressa exigindo uma forma específica, o ato administrativo não depende de forma determinada. Deve-se atentar, contudo, para que as formas e as formalidades, em que pese simples e livres de regras sacramentais, sejam essenciais e suficientes à garantia dos direitos dos administrados. Apenas cabe ressaltar por último, como oportunamente destacou a autora no excerto doutrinário imediatamente acima, que, no tocante aos processos administrativos em que estejam envolvidos interesses privados de altíssima relevância – como é o caso, por exemplo, dos relativos ao processo administrativo disciplinar –, o rigor procedimental é (ou ao menos deveria ser) uma exigência insuperável.

Associada às concepções de forma do ato administrativo está a motivação, cuja abordagem exige, antes, um breve esclarecimento: o conceito de motivação não se confunde com o de “motivo”. A motivação integra o requisito “forma” e consiste na demonstração por escrito, na exposição ou indicação do “motivo” (pressuposto de fato e de direito) exposto como fundamento para a prática do ato. Sobre a distinção, Bandeira de Mello assim leciona:

Não se confunde o motivo do ato administrativo com a “motivação” feita pela autoridade administrativa. A motivação integra a “formalização” do ato, sendo um requisito formalístico dele (cf. ns. 53 e ss.). É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são

<sup>29</sup> BRASIL. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 27 out. 2022.



enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado.<sup>31</sup>

Importante salientar que, além de ser consagrado já de longa data pela doutrina e pela jurisprudência, o princípio da motivação encontra respaldo em disposições legais. Cite-se primeiramente o parágrafo único do artigo 128 da Lei nº. 8.112/90, conforme o qual o *“ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar”*.<sup>32</sup>

Outro importante fundamento está no artigo 2º, caput, e o respectivo parágrafo único, inciso VII, da Lei nº. 9.784/99, conforme os quais a Administração Pública deve obedecer, dentre outros, ao princípio da motivação, devendo ainda indicar, nos processos administrativos, os pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão. Por sua vez, o artigo 50 da mesma lei, além de enumerar um rol mínimo em que os atos administrativos deverão, necessariamente, ser motivados – com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos –, estabelece algumas formalidades atinentes à motivação.

Quanto ao rol, trata-se em geral de situações em que uma decisão administrativa pode, de alguma maneira, negar, limitar ou afetar direitos ou interesses individuais, como, por exemplo, quando se aplica uma penalidade disciplinar. Em hipóteses dessa natureza, a motivação é, reiterar-se, providência vinculada, ou seja, a Administração Pública não tem discricionariedade para optar entre explicitar ou não suas razões de decidir. É por isso que se mostra irrelevante, para o deslinde dessa pesquisa, a celeuma doutrinária sobre se a motivação é ou não obrigatória, conforme se trate ou não de ato vinculado ou discricionário. Dizendo de outro modo, em se tratando de processo administrativo disciplinar, a motivação sempre será obrigatória por força do disposto no artigo 50 da Lei nº. 9.784/99, independentemente da divergência que há entre influentes autores de Direito Administrativo.

No que se refere às formalidades, consta no §1º do artigo 50 supra que a motivação *“deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração*

---

<sup>31</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 404.

<sup>32</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

*de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato*".<sup>33</sup> Inadmitem-se, assim, motivações obscuras, que não permitem a identificação precisa do motivo – o que inviabilizaria o exercício efetivo do contraditório e da ampla defesa –, cabendo, por isso, que seja explícita e clara. Quanto à congruência, esta talvez seja a exigência mais importante de ser observada no ato de motivar, razão por que merece uma análise mais detida, que será realizada adiante. Refira-se ainda que a parte final do parágrafo sobredito, ao utilizar a expressão “*podendo consistir em declaração de concordância [...]*”, faz menção à possibilidade de se adotar, no processo administrativo federal, da motivação *aliunde* ou *per relationem*. Neste caso, a motivação aponta como fundamento pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato, ou seja, é quando o motivo do ato administrativo se encontra em outro documento ou processo diverso ao qual se faz remissão. Já a motivação contextual é a que está no próprio ato a ser exarado.

A Lei nº 13.655/18 promoveu alterações na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº. 4.657/42), com a inclusão dos artigos de número 20 a 30, que, em síntese, referem-se a disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Acerca dessa alteração legislativa, interessante a visão crítica de Scaff:

Nas sociedades atuais quem controla o poder não é apenas outro poder, mas o direito, tendo por base a Constituição. Se houvesse uma verdadeira cultura constitucional em nosso país, a alteração efetuada seria desnecessária, pois redundante. [...] Em um país onde fossem respeitadas as leis e os atos administrativos, essa alteração normativa seria desnecessária. [...]<sup>34</sup>

A isso se seguiu a regulamentação dos citados artigos 20 a 30 da LINDB pelo Decreto nº 9.830/19, dispondo, entre outros assuntos, sobre balizas a serem observadas pela motivação.

---

<sup>33</sup> BRASIL. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>34</sup> SCAFF, Fernando Facury. Quem controla o controlador? Notas sobre alteração na LINDB. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná / Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 9, pág. 12-29, 2018. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/31>. Acesso em: 20 mai. 2023.

O princípio da motivação, já amplamente defendido pela doutrina e jurisprudência e previsto no direito positivo, é reforçado com as normas dos artigos 20 e 21 da LINDB, ao exigirem que as decisões administrativas e as de controle, inclusive do Poder Judiciário, levem em consideração as consequências práticas, jurídicas e administrativas da decisão [...].<sup>35</sup>

Acerca disso, destaca-se, por pertinência a este trabalho, que o artigo 20, caput e parágrafo único, da LINDB determina que “*não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*”,<sup>36</sup> além de impor que a motivação demonstre a necessidade e a adequação de qualquer medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas. Comentando o artigo 20 da LINDB, Scaff faz um alerta importante:

Uma leitura mais apressada da norma pode levar a crer que se tenha trazido para dentro do direito o consequencialismo jurídico [...]. Não parece ser esse o conteúdo da norma. Não se vê no texto nada que obrigue o administrador a pautar sua decisão observando suas consequências, havendo apenas o dever de motivação da decisão, que é uma decorrência do Estado de Direito e presente as consequências de seus atos. Fórmulas genéricas, como a de que “decido com base no interesse público” devem ser motivadas e devidamente justificadas na lei para que seja possível à sociedade avaliar as efetivas razões daquele ato. [...].<sup>37</sup>

Em complemento, os artigos 2º e 3º do Regulamento da LINDB (Decreto nº 9.830/19) fixam outros parâmetros: a) estabelece-se o conceito legal de “*valor jurídico abstrato*” como sendo aquele previsto em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração (art. 3º, §1º), do que pode ser tido como exemplo o “*interesse público*” – muito invocado na praxe da Administração Pública –, além dos princípios em geral; b) estatui outras formalidades da motivação, como a necessidade de se expor a contextualização dos fatos, quando cabível, e os fundamentos de mérito e jurídicos da decisão – com a indicação das normas, da interpretação jurídica, da jurisprudência ou da doutrina eventualmente invocadas –, estabelecendo a devida congruência entre as normas invocadas e os fatos, de maneira argumentativa (art. 2º, §§1º e 2º); c) que, ao se demonstrar a necessidade e

<sup>35</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 211.

<sup>36</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del4657compilado.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>37</sup> SCAFF, *op. cit.*, pág. 20.

a adequação da medida imposta, sejam observados os critérios de adequação, de proporcionalidade e de razoabilidade (art. 3º, §3º).

Acima, aludiu-se à congruência como um dos atributos de que deve se revestir a motivação dos atos administrativos. Nesse sentido, refere o §1º do artigo 50 da Lei nº 9.784/99 que a motivação deve ser congruente. O §1º do artigo 2º do Decreto nº 9.830/19 (Regulamento da LINDB), na mesma linha, dispõe que a motivação necessita apresentar a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa. Por tais disposições, nota-se que esta última complementa a primeira ao afirmar que tem de ser estabelecida a congruência entre as normas e os fatos. Ainda assim, porém, há uma carência legislativa de norma que explique a maneira de se construir uma motivação congruente, de modo a atender satisfatoriamente os ditames legais supracitados e evitar eventual alegação de vício e decretação de nulidade. Encontram-se, todavia, na doutrina e no Código de Processo Civil, premissas que podem ser utilizadas para suprir essa anomia, segundo se entende neste trabalho.

Di Pietro afirma que a motivação *“não pode limitar-se a indicar a norma legal em que se fundamenta o ato. É necessário que na motivação se contenham os elementos indispensáveis para controle da legalidade do ato [...]”*.<sup>38</sup> Ao tratar sobre as diferenças entre motivo e motivação, Bandeira de Mello apregoa:

A motivação integra a “formalização” do ato, sendo um requisito formalístico dele (cf. ns. 53 e ss.). É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. Não basta, pois, em uma imensa variedade de hipóteses, apenas aludir ao dispositivo legal que o agente tomou como base para editar o ato. [...]<sup>39</sup>

Vê-se que ambos os autores são uníssonos em asseverar que, para a correta motivação, não é suficiente indicar, aludir e invocar a norma jurídica em que se alicerça o ato administrativo, mormente, acrescenta-se, quando se trata daqueles que fixam alguma sanção disciplinar. No excerto acima, Bandeira de Mello averba que se impõe ainda, na motivação, expor a relação de pertinência lógica entre os

---

<sup>38</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 499.

<sup>39</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 404.

fatos ocorridos e o ato praticado. Nessa relação é que reside a congruência, ou seja, à exposição argumentativa (motivação) cabe demonstrar como o fato concreto se amolda, formal e materialmente, à norma legal em todas as suas características e propriedades (adequação típica), de modo que fique clara a coincidência e a correspondência entre ambos. Quando se debruça sobre a questão da congruência entre o motivo e o resultado do ato administrativo, Carvalho Filho, citando Marcelo Caetano, muito bem sintetiza que, para que exista uma relação de congruência entre o motivo, de um lado, e o objeto e a finalidade, “os motivos devem aparecer como premissas donde se extraia logicamente a conclusão, que é a decisão”.<sup>40</sup> Noutros termos, se pela motivação não ficar evidenciada a perfeita subsunção entre as peculiaridades do fato concreto e todos os elementos que descrevem a hipótese normativa abstrata, eventual ato administrativo sancionador padecerá de vício de forma por ausência de motivação adequada. “Em síntese, temos que não só a inexistência em si do motivo contamina o ato, como também o faz a incongruência entre o motivo e o resultado do ato”.<sup>41</sup>

Ainda no que toca a como se edificar uma motivação congruente, seria inadmissível, nesse contexto, perder de vista algumas prescrições constantes no Código de Processo Civil, cujo artigo 15 estabelece que suas disposições serão aplicadas supletiva e subsidiariamente ao processo administrativo. Importa esclarecer que supletiva é a aplicação da lei processual para complementar o que já se encontra regulamentado pela lei administrativa; subsidiária, quando inexistente regra no processo administrativo. Viu-se acima que há, na legislação administrativa pontuada, regras legais que disciplinam a motivação; igualmente, contudo, sobressaiu-se que elas são incompletas por não esgotarem a maneira adequada de se motivar. Aqui, pois, justifica-se a aplicação supletiva dos incisos I e II do §1º do artigo 489 do Código de Processo Civil, abaixo transcritos, por serem mais comuns no âmbito do processo administrativo disciplinar e visto que os demais são mais afetos aos processos judiciais:

#### **Código de Processo Civil**

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

---

<sup>40</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 181.

<sup>41</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 181.

[...]

Art. 489. [...]

[...]

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, **sem explicar** sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, **sem explicar** o motivo concreto de sua incidência no caso;<sup>42</sup> [Grifou-se]

Didier Júnior, em tópico de sua obra que aborda a deficiência da fundamentação e a ausência de fundamentação – equiparando ambas –, refere que a relevância do §1º do artigo 489 do Código de Processo Civil está em que *“ele relaciona alguns exemplos de situações em que a decisão, porque deficientemente justificada, considera-se não fundamentada”*.<sup>43</sup> Cabe agora entender cada um dos dois incisos em epígrafe.

O inciso I se relaciona diretamente ao que Di Pietro e Bandeira de Mello afirmam e que já foi assentado acima, ou seja, que a motivação não é tida como válida caso se restrinja a indicar e a reproduzir literalmente o dispositivo legal em que se fundamenta o ato administrativo. Deve, além disso, explicar sua relação com a causa ou a questão decidida, tal como prevê o inciso I do §1º do artigo 489 do CPC. Sobre como concretizar essa operação argumentativa nos autos do processo, Didier Júnior ensina:

Analisadas as questões de fato e estabelecidas as premissas acerca do que ficou, ou não, demonstrado, cumpre ao magistrado apontar (a) qual a norma jurídica geral aplicável àquela situação fática [...].

[...]

Necessário o cuidado de indicar *por que* a norma jurídica incide no caso concreto, expondo *se e de que modo* está preenchida a hipótese de incidência descrita no texto [...].

[...]

Cumprido o chamado roteiro semasiológico – processo de atribuição de sentido às alegações de fato e ao texto normativo – é preciso analisar *se e de que modo* a norma jurídica extraída do texto incide sobre aqueles fatos.

[...]<sup>44</sup>

<sup>42</sup> BRASIL. **Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>43</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 11ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016, pág. 334.

<sup>44</sup> *Ibidem*, págs. 329-330 e 336.

Ao ser exposto, na motivação, se e de que modo a hipótese de incidência se materializa no mundo fático – e, portanto, demonstrar, por exemplo, se o servidor público efetivamente praticou determinada infração administrativa que lhe é imputada em um PAD –, é imperioso especificar, com referência expressa às provas dos autos, a concretização de todos os elementos caracterizadores de uma infração disciplinar. Essa relevância está em que a inexistência de qualquer daqueles elementos desnatura a existência da tipicidade e, portanto, da própria infração administrativa, o que, se assim ocorrer, isentará o servidor de penalidade.

Seguindo, prossegue Didier Júnior afirmando que o emissor da decisão:

[...] precisa expor, em seu pronunciamento decisório, a interpretação que fez dos fatos, das provas, da tese jurídica e da norma jurídica que lhe servem de fundamento – e, principalmente, expor a relação que entende existir entre os fatos e a norma.<sup>45</sup>

O inciso II do §1º do artigo 489 do Código de Processo Civil, de outro lado, refere-se ao emprego dos conceitos jurídicos indeterminados, que, como o próprio nome faz supor, abrange aqueles termos cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos, ou seja, não são dotados de um sentido preciso e objetivo. Dependem, muitas vezes, de uma valoração axiológica, podendo, assim, serem equiparados ao que o artigo 20, caput, da LINDB (Decreto-Lei nº. 4.657/42) combinado com o art. 3º, §1º, do Decreto nº 9.830/19 (Regulamento da LINDB) estabelecem como valores jurídicos abstratos: aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração. Não é por outra razão, desse modo, que o inciso II em comento determina que a motivação do ato deve explicar o motivo concreto que justifica a incidência do conceito jurídico indeterminado como fator ensejador, por exemplo, de aplicação de uma penalidade disciplinar. E aqui cabe o mesmo cuidado já apontado para o inciso I, ou seja, deve-se indicar, na motivação, o nexos entre a prova produzida e a alegação de fato que corrobora a aplicação do conceito indeterminado.

É natural supor que quanto mais aberto for o texto, mais se exigirá do juiz em termos de justificação. [...] Se a norma jurídica incidente é um princípio, a justificação tende a ser mais trabalhosa, dada a natural abertura semântica dos seus termos. Se o enunciado normativo

---

<sup>45</sup> DIDIER JÚNIOR, *op. cit.*, pág. 336.

contém conceitos indeterminados ou constitui cláusula geral, a justificação deve ser ainda mais criteriosa.

[...]

Nessa tarefa de aplicar o ordenamento, averiguando se, efetivamente, houve subsunção do fato à norma, não raras vezes o magistrado se depara com dispositivos que trazem expressões vagas, de conteúdo semântico aberto. Falamos dos textos normativos que contêm conceitos jurídicos indeterminados, assim entendidos aqueles compostos por termos vagos, de aceção aberta, que, por isso mesmo, exigem um cuidado maior do intérprete/aplicador quando do preenchimento do seu sentido.<sup>46</sup>

Na Lei nº. 8.112/90, em seu Título IV, que trata do Regime Disciplinar dos servidores públicos federais, há diversos exemplos de termos e expressões vagos e de aceção aberta, tais como: zelo, dedicação, ser leal, atender com presteza, moralidade administrativa, tratar com urbanidade, proceder de forma desidiosa, entre outros. Tendo em vista que todos esses conceitos estão vinculados a tipos legais infracionais administrativos e podem, por isso, serem empregados para fundamentar uma punição disciplinar como a demissão, impõe-se à autoridade administrativa competente que observe o mesmo que, segundo Didier Júnior, deva o ser pelo magistrado:

[...] Não basta que transcreva o enunciado, afirmando que ele se aplica ao caso concreto – aliás, conforme visto linhas atrás, isso não basta nem mesmo quando se tem enunciado composto de termos determinados ou mais facilmente determináveis (art. 489, § 1º, 1). Espera-se que o juiz enfrente a abertura do texto, determinando o seu conteúdo no caso concreto.

[...]

Além de revelar o que compreende daquela noção vaga, considerando dados sistemáticos (ex. precedentes, outros dispositivos de lei correlacionados, ditames principiológicos) e extra-sistemáticos (ex. usos, costumes, standards, padrões valorativos), deve o magistrado indicar as razões concretas que justificam sua aplicação ao caso.<sup>47</sup>

Fácil perceber, após tudo isso, que as citadas contribuições doutrinárias aplicadas em conjunto com os incisos I e II do §1º do artigo 489 do Código de Processo Civil suprem a inexistência de normas específicas que disponham sobre como confeccionar uma motivação congruente. Rememore-se, por fim, que, por

<sup>46</sup> DIDIER JÚNIOR, *op. cit.*, pág. 337.

<sup>47</sup> DIDIER JÚNIOR, *op. cit.*, págs. 339 e 340.



integrar o requisito “forma” do ato administrativo, a inobservância do mandamento da congruência constitui, em tese, um vício.

#### 2.2.4 Motivo

Tido como pressuposto objetivo, este requisito do ato administrativo bifurca-se em duas partes: a) pressuposto de fato; b) pressuposto de direito. O pressuposto de fato (suporte fático concreto) corresponde, intuitivamente, ao conjunto de circunstâncias empíricas, de acontecimentos ocorridos na realidade concreta dos fatos da vida. Enquanto isso, o pressuposto de direito (suporte fático hipotético) abrange o texto legislativo que contém a hipótese de incidência com a previsão abstrata da situação fática a que deve corresponder e se adequar o pressuposto de fato, para que se configure a infração administrativa disciplinar – como exemplos, têm-se os artigos 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/90, que preveem os tipos infracionais administrativos que ensejam aplicação de advertência, de suspensão e de demissão ao servidor público federal.

Sobre como analisar o motivo do ato administrativo, para fins de aferição de sua legalidade, Bandeira de Mello faz referência ao que, no Direito Penal,<sup>48</sup> define-se como tipicidade formal e material:

34. Para fins de análise da legalidade do ato, é necessário, por ocasião do exame dos motivos, verificar:
- a) a materialidade do ato, isto é, verificar se realmente ocorreu o motivo em função do qual foi praticado o ato;
  - b) a correspondência do motivo existente (e que embasou o ato) com o motivo previsto na lei.<sup>49</sup>

O item “a” do excerto faz menção à tipicidade material – potencial de lesividade ao bem jurídico – e o item “b”, à tipicidade formal – subsunção do fato ao tipo –, sendo ambos necessários para a aplicação da penalidade disciplinar. De

---

<sup>48</sup> [...] a tipicidade penal engloba tipicidade formal e tipicidade material. A tipicidade penal deixou de ser mera subsunção do fato à norma, abrigando também juízo de valor, consistente na relevância da lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico tutelado. É somente sob essa ótica que se passa a admitir o princípio da insignificância como hipótese de atipicidade (material) da conduta. Assim, no exemplo acima, embora haja tipicidade formal, a conduta do agente que subtraiu a caneta “bic” não representa lesão relevante e intolerável ao bem jurídico tutelado. [CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: parte geral (arts. 1º ao 120)**. 3ª ed., rev., ampl., atual. Salvador: JusPODIVM, pág. 241.]

<sup>49</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 402.

extrema relevância ainda é a observação do mesmo autor no sentido de que, nos casos em que o tipo (hipótese de incidência abstrata) contém elemento objetivo normativo,<sup>50</sup> a conclusão pela subsunção ou não do pressuposto de fato ao de direito dependerá de um juízo de valor:

Cabe salientar que, em certos casos, o “motivo legal” é descritivo de uma situação insuscetível de ser reduzida a uma objetividade absoluta, inquestionável. Por exemplo: quando a lei proíbe comportamentos públicos atentatórios à moral. Em situação desta ordem, o motivo de um ato que reprima comportamentos desta qualificação haverá de ser a imoralidade deles. Ora, a noção de “moralidade” não é determinável, em todos os casos, com rigor absoluto, indiscutível. Consequentemente, caberá à autoridade proceder a uma “valoração” do motivo, isto é, competir-lhe-á ajuizar (segundo um critério em que interfere, inevitavelmente, certo teor de subjetividade) se uma dada conduta deve ou não ser catalogada como respondendo à hipótese legal de imoralidade.

[...]

Então, se o agente exceder-se nesta “valoração” do motivo, ao ajuizar sobre a correspondência entre o motivo de fato e o motivo legal, o ato será, igualmente, viciado, isto é, se qualificar como imoral uma conduta que manifestamente não o seja de acordo com os padrões sociais vigentes, o ato será ilegítimo. Em rigor, pode-se dizer, em tais casos, que simplesmente não terá ocorrido o motivo que a lei requeria para tomar admissível a emissão do ato.<sup>51</sup>

A subsunção formal e material do pressuposto de fato ao pressuposto de direito, em perfeita relação de pertinência lógica no que se refere a todos os elementos componentes de uma infração disciplinar, fundamenta satisfatoriamente, portanto, o ato administrativo sancionador. Essa adequação típica, como já assentado alhures, deve ser explicitada na motivação (que integra a forma do ato), com indicação do nexos entre as provas produzidas e as alegações de fato da Administração Pública que justificam o ato punitivo. Em se tratando de um processo administrativo disciplinar, a motivação com a demonstração de todos esses aspectos ocorre na confecção do ato administrativo “Termo de Indiciação”, conforme ilustra o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União (CGU):

---

<sup>50</sup> [...] são caracterizados como elementos cuja compreensão passa pela realização de um juízo de valor. Nesse sentido, a interpretação de expressões como “funcionário público”, “documento” e “coisa alheia”, “decoro” e “pudor”, presentes em vários tipos penais, demandam do intérprete valoração para serem apreendidos e aplicados. [*Ibidem*, pág. 244]

<sup>51</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, págs. 402-403.

A indicição encerra a fase de instrução do processo disciplinar, consubstanciando-se em um “termo de indicição” – termo formal de acusação –, cujo teor deve apontar os fatos ilícitos imputados ao servidor acusado, bem com as provas correspondentes e o respectivo enquadramento legal, de modo a refletir a convicção preliminar do colegiado.

[...]

Justamente por ser o momento em que a comissão irá expor os motivos pelos quais se convenceu do cometimento da(s) irregularidade(s), o termo de indicição, além de qualificar o indiciado com todos os seus dados, deve descrever suficientemente os fatos ocorridos e, de forma individualizada, a conduta por ele praticada, apontando nos autos as provas correspondentes. [...]<sup>52</sup>

É por meio da análise do pressuposto de fato apontado no Termo de Indicição, por conseguinte, que se avalia a presença de todos os elementos de uma infração disciplinar (artigos 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/90). Caso inexistir o pressuposto de fato invocado, aplica-se a teoria dos motivos determinantes, “*em consonância com a qual a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade*”.<sup>53</sup> Não estará caracterizada, nessa situação, a relação de subsunção, de modo que inexistirá o requisito motivo por ausência de tipicidade.

## 2.2.5 Objeto

Também identificado como o conteúdo do ato administrativo, o objeto é o efeito jurídico imediato que o ato produz. Pode consistir na concessão, na declaração, na transferência, na modificação ou na extinção de direitos.

Sendo o ato administrativo espécie do gênero ato jurídico, ele só existe quando produz efeito jurídico, ou seja, quando, em decorrência dele, nasce, extingue-se, transforma-se um determinado direito. Esse efeito jurídico é o objeto ou conteúdo do ato. Para identificar-se esse elemento, basta verificar o que o ato enuncia, prescreve, dispõe.<sup>54</sup>

Na seara do processo administrativo disciplinar, o objeto do ato punitivo pode ser advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria, destituição de

---

<sup>52</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Atualizado até março de 2022. Brasília: maio, 2022. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/atividade-disciplinar>, Acesso em: 03 ago. 2022.

<sup>53</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 488.

<sup>54</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 480.

cargo em comissão ou destituição de função comissionada. Esses são os possíveis efeitos jurídicos do ato administrativo final do PAD.

O Código Civil, em seu artigo 104, inciso II, dispõe que o objeto deve ser lícito, possível, determinado ou determinável. Trata-se dos requisitos de validade de que deve se revestir o objeto. Impõe-se, assim, que o objeto circunscreva-se aos limites da lei em sentido amplo e do Direito (lícito), que seja factível no plano fático (possível), bem como definido quanto ao destinatário, aos efeitos, ao tempo e ao lugar (determinado ou determinável), sob pena de nulidade.

### 2.3 Discricionariedade e vinculação

É manifesto que, no Estado de Direito, a estrutura estatal, para operar concretamente, subordina-se aos ditames da lei em sentido amplo e do Direito. Não por outra razão que ela deve, conseqüentemente, ao editar um ato administrativo, observar um regramento próprio, que pode ou não pormenorizar o seu agir.

Se a lei não deixa opções ao Estado e impõe que, em face de determinada situação de fato, uma vez atendidos requisitos específicos, deve o agente público editar um ato administrativo com um objeto pré-definido, diz-se que esse ato é vinculado. Não há, ressalte-se, apreciação subjetiva alguma, mas apenas verificação objetiva do implemento de pressupostos. Satisfeitos estes, a prática dessa tipologia de ato constitui direito subjetivo líquido e certo do administrado, que poderá, assim, exigí-lo até mesmo pela via judicial, por meio de uma ação de mandado de segurança. Exemplo clássico de ato vinculado é o que concede aposentadoria, seja no Regime Geral ou nos Regimes Próprios de Previdência: completada a idade mínima e preenchido o tempo de contribuição necessário, não há como indeferir a aposentadoria voluntária. No processo administrativo disciplinar, pode-se afirmar que são vinculados todos os atos processuais realizados em obediência aos ditames do devido processo legal e tudo que dele decorre, incluindo o contraditório e a ampla defesa com seus consectários lógicos.

Por outro prisma, se a lei estabelece que, em dado caso concreto, a Administração Pública tem mais de uma opção válida, podendo escolher, com base em critérios de conveniência e de oportunidade (que espelham o chamado mérito administrativo), a que melhor entender, sua atuação é discricionária. A respeito da conceituação, comunga-se, nesse trabalho, do entendimento de Bandeira de Mello:

Com efeito, a dicção “ato discricionário”, só pode ser tolerada como uma forma elíptica de dizer “ato praticado no exercício de competência ensejadora de certa discricção” e, mesmo assim, cumpre advertir que a impropriedade da nomenclatura corrente (que leva à oposição ato discricionário/ato vinculado) é causa de inúmeros e graves equívocos jurídicos.<sup>55</sup>

Interessante, nesse ponto, fazer menção à distinção realizada por Lenio Luiz Streck entre discricionariedade judicial e discricionariedade administrativa. Para o autor:

[...] Nota-se, de plano, que há aqui uma nítida diferença de situações: no âmbito judicial, o termo “discricionariedade” refere-se a um espaço a partir do qual **o julgador estaria legitimado a criar a solução adequada** para o caso que lhe foi apresentado a julgamento. No caso do administrador, tem-se por referência **a prática de um ato autorizado pela lei** e que, por esse motivo, mantém-se adstrito ao princípio da legalidade. Ou seja, o ato discricionário no âmbito da administração somente será tido como legítimo se estiver de acordo com a estrutura de legalidade vigente. [...] [Grifou-se]<sup>56</sup>

Dizendo de outra maneira as palavras de Streck, enquanto que, na seara da discricionariedade judicial, o juiz efetivamente cria uma regra para regulamentar o caso a ele apresentado, a discricionariedade administrativa é uma abertura previamente autorizada pela lei, para que o administrador escolha uma das opções possíveis. Na segunda hipótese, há, por assim dizer, uma solução previamente definida.

A liberdade de atuação presente nos atos discricionários do administrador público, contudo, não deve ser interpretada como permissão para arbitrariedades. Ainda que discricionário, o ato administrativo sempre possuirá aspectos vinculados, dos quais o agente público não poderá se esquivar.

Isto porque nenhum ato é totalmente discricionário, dado que, conforme afirma a doutrina prevalente, será sempre vinculado com relação ao fim e à competência, pelo menos. Com efeito, a lei sempre indica, de modo objetivo, quem é competente com relação à prática do ato – e aí haveria inevitavelmente vinculação. Do mesmo modo, a finalidade do ato é sempre e obrigatoriamente um interesse

<sup>55</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 434.

<sup>56</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, pág. 40.

público, donde afirmarem os doutrinadores que existe vinculação também com respeito a este aspecto.<sup>57</sup>

Prossegue Bandeira de Mello mais adiante para assentar que alguns requisitos do ato administrativo são vinculados em qualquer situação e a outros a lei confere à Administração Pública certa discricção:

[...] não é o ato que é vinculado ou discricionário; tanto que se costuma afirmar que tais ou quais “elementos” dele são sempre vinculados. Donde, por imperativo lógico, o ato, em si mesmo, nunca o seria [...]. Em verdade, discricionária é a apreciação a ser feita pela autoridade quanto aos aspectos tais ou quais e vinculada é sua situação em relação a tudo aquilo que se possa considerar já resoluto na lei e, pois excludente de interferência de critérios da Administração.<sup>58</sup>

Acerca dessa limitação da discricionariedade, Streck faz uma relevante observação: o poder de escolha do administrador não pode desconsiderar o conteúdo principiológico da Constituição.<sup>59</sup> Nesse cenário, os princípios constitucionais tornam-se protagonistas para dosar adequadamente o agir discricionário do administrador.

Naquilo que concerne ao âmbito de incidência da discricionariedade relativamente aos requisitos do ato administrativo, cabe referir o magistério de Di Pietro, fazendo-se apenas algumas complementações pontuais.

Nesse passo, os elementos *capacidade* e *competência* do requisito sujeito (subitem 2.2.1) são vinculados. A razão disso é porque tanto a *capacidade* quanto a *competência* decorrem do que a lei determina, sendo, respectivamente, os artigos 1º e 41 do Código Civil, no primeiro caso, e leis específicas, no segundo. O artigo 141, inciso I, da Lei nº. 8.112/90, por exemplo, fixa que, quando se tratar das penalidades de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, as autoridades competentes para aplicá-las são o Presidente da República, os Presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e o Procurador-Geral da República, a depender do respectivo Poder, órgão, ou entidade. Obviamente que, em vista da previsão legal do instituto da delegação de competência (artigos 11 a 17

---

<sup>57</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 435.

<sup>58</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, págs. 999-1000.

<sup>59</sup> STRECK, *op. cit.*, pág. 41.

da Lei nº. 9.784/99), pode ocorrer de eventualmente aquelas autoridades delegarem a atribuição de aplicação de penalidade.

O requisito finalidade (subitem 2.2.2), como se viu, bifurca-se em dois aspectos: sentido amplo (interesse público) e sentido restrito (resultado específico).

No primeiro sentido, pode-se dizer que a finalidade seria discricionária, porque a lei se refere a ela usando noções vagas e imprecisas, como ordem pública, moral, segurança, bem-estar. Quando a lei não estabelece critérios objetivos que permitam inferir quando tais fins são alcançados, haverá discricionariedade administrativa. [...] No segundo sentido, a finalidade é sempre vinculada; para cada ato administrativo previsto na lei, há uma finalidade específica que não pode ser contrariada. [...]<sup>60</sup>

Quanto ao requisito forma (subitem 2.2.3), igualmente foi assentado que ela se subdivide em uma concepção restrita (exteriorização do ato) e outra ampla (formalidades que devem ser observadas durante o rito procedimental). Nas duas acepções, de um modo geral, sempre há vinculação, embora possa eventualmente a lei prever mais de uma forma possível para praticar o mesmo ato, o que reflete a discricionariedade. A instauração do PAD regulado pela Lei nº. 8.112/90, por exemplo, exterioriza-se por meio do ato administrativo Portaria.<sup>61</sup> O artigo 151 da Lei nº. 8.112/90 expõe, de maneira vinculada, as fases do processo administrativo disciplinar de rito ordinário: a) instauração, b) inquérito administrativo (que compreende a instrução, a defesa e o relatório); c) e julgamento. Nestes dois exemplos, a forma possui caráter vinculado.

O requisito motivo (subitem 2.2.4), no que se relaciona ao pressuposto de fato, pode ser vinculado ou discricionário. Toda vez que, na lei, houver descrição precisa da situação de fato que enseja a prática do ato, que não dê abertura para mais de uma interpretação, terá o motivo natureza vinculada. Exemplo: a acumulação remunerada de cargos públicos é um fato cuja ocorrência demanda apenas aferições objetivas a partir do regramento estatuído no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal combinado com os artigos 118 a 120 da Lei nº. 8.112/90, cujo artigo 133, §1º, ainda delinea objetivamente como demonstrar a materialidade da acumulação ilegal, que enseja o ato punitivo de demissão (art. 132, XII, Lei nº. 8.112/90).

---

<sup>60</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 493.

<sup>61</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 80.

Será, em contrapartida, discricionário o motivo basicamente em duas situações. Uma delas é quando a lei não o definir, deixando-o ao inteiro critério da Administração. Exemplo disso é a exoneração de cargo em comissão a juízo da autoridade competente (art. 35, I, Lei nº. 8.112/90). A outra, talvez a que mais enseja a possibilidade da ocorrência de arbitrariedades e de ilegalidades maquiadas, é quando a descrição do motivo fático está em um conceito jurídico indeterminado, pois esse geralmente dá azo a interpretação e apreciação subjetivas, segundo o mérito administrativo. Isso “*é o que ocorre quando a lei manda punir o servidor que praticar “falta grave” ou “procedimento irregular”, sem definir em que consistem [...]”*”.<sup>62</sup> Na Lei nº. 8.112/90, encontram-se exemplos de conceitos jurídicos indeterminados no artigo 117, inciso XV (proceder de forma desidiosa), e artigo 132, inciso VI (insubordinação grave em serviço), que podem culminar na aplicação da penalidade de demissão. O que é desídia? O que caracteriza uma insubordinação grave? Não se sabe de antemão, *a priori*, visto que nenhum deles possui definição na Lei nº. 8.112/90 ou em outra lei subsidiária. São, portanto, termos ou expressões de conteúdo e extensão imprecisos, fluídos, plurissignificativos, sem objetividade, com alto grau de indeterminação e abstração, que, por isso, sofrem influência da discricionariedade.

O último requisito a ser mencionado é o objeto do ato administrativo (subitem 2.2.5), o qual, além de poder ser vinculado (quando tiver apenas um conteúdo realizável), agasalha a admissibilidade, ao menos em tese, de ser discricionário e viabilizar mais de um efeito possível. Exemplifica-se como objeto vinculado o ato de demissão pela prática de aplicação irregular de dinheiros públicos (art. 132, VIII, Lei nº. 8.112/90), e como objeto com carga discricionária aquele que converte a penalidade de suspensão em multa na base de 50% por dia de vencimento ou remuneração (art. 130, §2º, Lei nº. 8.112/90).

## 2.4 Teoria das nulidades materiais do ato administrativo

No item 2.2, ao se tratar da anatomia do ato administrativo, foram expostos os requisitos legais que todo ato deve possuir para que esteja em conformidade com a lei e o Direito, de maneira a imunizar-se de eventual declaração de nulidade. Viu-se que, partindo do artigo 2º da Lei nº. 4.717/65 (que regula a ação popular), a doutrina

---

<sup>62</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, págs. 77-78.



definiu os cinco requisitos do ato administrativo, ou seja, competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Ressalvou-se, porém, que, em relação à competência, é mais adequado falar-se em sujeito.

Neste momento, seguindo na mesma linha do quanto disposto no artigo 2º da Lei nº. 4.717/1965, as alíneas daquele dispositivo estabelecem que um ato administrativo pode ser tido como nulo por: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade. Estas causas ensejadoras de nulidade incidem, pois, nos requisitos do ato, o que está abrangido por aquilo de Dezan denomina de teoria das nulidades materiais do ato administrativo, a qual, segundo ele, permite syndicar o processo administrativo disciplinar:

A relação jurídico-processual de natureza disciplinar envolve uma concepção finalística e temporal de atos administrativos, sucessivos e interdependentes, de modo a estruturar o procedimento apuratório. Essa inter-relação é essencial à existência e à validade do instrumento posto a serviço da Administração. Encontra-se aí a relevância da teoria das nulidades materiais dos atos administrativos para a atividade sancionadora estatal, que, malgrado sob um prisma intrínseco e isolado de cada ato editado pela Administração, tem o condão de legitimar, ao amparo do ordenamento jurídico, o encadear cronológico das fases processuais e, acaso não sejam observadas as regências de suas categorias e institutos jurídicos, comprometer a lisura de todo o procedimento a depender do grau de nulidade do ato eivado de vício.<sup>63</sup>

Quanto à terminologia “nulidade”, ela está sendo aqui empregada em sentido amplo, ou seja, como sendo uma sanção imposta pela lei que priva o ato jurídico de produzir efeitos jurídicos, por ter sido praticado em desobediência ao que a norma jurídica prescreve, o que reclama, em princípio, sua extinção. Não se deve confundir, assim, o vício do ato processual – mácula do ato por ter sido ele praticado em desconformidade com a lei –, com nulidade – que se constitui em uma sanção processual.

Esclarecido isso, impende agora abordar um a um dos requisitos legais do ato administrativo quanto aos seus vícios. Sob esse prisma, rememore-se que se tomará como referência principal, porém não exclusiva, o artigo 2º da Lei nº. 4.717/65, que

---

<sup>63</sup> DEZAN, Sandro Lucio. **Nulidades no processo administrativo disciplinar**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2021, págs. 42-43.

estabelece, em tese, as principais situações geradoras de nulidade do ato administrativo.

#### 2.4.1 Vícios quanto ao sujeito

Os vícios relativos ao “sujeito” que edita o ato administrativo podem se materializar de duas maneiras: por incompetência ou por incapacidade.<sup>64</sup> O artigo 2º, alínea “a”, parágrafo único, alínea “a”, da Lei nº. 4.717/65 refere-se apenas à primeira hipótese.

A competência define-se como o feixe de atribuições e poderes legais que delimitam o alcance do agir estatal. Como já explicado antes (subitem 2.2.1), ela deve ser analisada sob três aspectos: pessoa jurídica, órgão e servidores. Em relação às pessoas jurídicas políticas (União, Estado, DF e Municípios), verifica-se se a Constituição Federal outorga competência ao ente. No que toca aos órgãos e aos servidores, a verificação é realizada nas leis correspondentes e nos respectivos regulamentos internos, sem descuidar da possibilidade de delegação e de avocação. Desse modo, verificar-se-á o vício de incompetência e “*será ilegal o ato praticado por quem não seja detentor das atribuições fixadas na lei e também quando o sujeito o pratica exorbitando de suas atribuições*”.<sup>65</sup> Nesse último caso, ocorre o que se denomina de vício de incompetência por excesso de poder, constatável sempre que o agente excede os limites de sua competência, indo além, aplicando, por exemplo, a penalidade de demissão, quando competente apenas para aplicar a de suspensão.

Já em relação à capacidade, como a do ente federativo decorre diretamente do Código Civil (arts. 1º e 41), o que abrange o órgão, a análise do vício recai apenas sobre o agente público. A mácula, então, pode irromper por ausência de imparcialidade do agente, gerando o vício de incapacidade por impedimento (art. 149, §2º, Lei nº. 8.112/90; art. 18 e incisos, Lei nº. 9.784/99) ou por suspeição (art. 20, Lei nº. 9.784/99), o que representa também violação ao princípio da

---

<sup>64</sup> Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) **incompetência**; [...] Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: a) a **incompetência** fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou. [Grifou-se] [BRASIL. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 27 out. 2022.]

<sup>65</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 534.

impessoalidade (art. 37, caput, Constituição Federal). Como explica Di Pietro,<sup>66</sup> do impedimento decorre uma presunção absoluta de incapacidade, o que obsta peremptoriamente a atuação do agente, enquanto que a suspeição conduz a uma presunção relativa, que permite o saneamento do vício pela ausência de arguição do interessado.

#### 2.4.2 Vícios quanto à finalidade

Antes já se explicou que o requisito “finalidade” do ato administrativo pode ser vislumbrado em sentido amplo – que corresponde ao interesse público –, e em sentido restrito – que consiste no resultado específico, definido em lei, que cada ato deve produzir (subitem 2.2.2). Face a isso, ora desviando-se do interesse público, ora do resultado específico previsto para o ato em norma jurídica, ou seja, quando o ato é praticado visando o agente fim diverso daqueles, estará materializado o vício de finalidade por desvio de poder.<sup>67</sup> *“Ocorre quando, alimentado por um interesse pessoal de favorecimento ou perseguição, pratica o ato por razões pessoais, alheias à finalidade pública [...]”*.<sup>68</sup>

Nesse sentido, o processo administrativo disciplinar consubstancia terreno fértil para a incidência desse vício, mormente serem comuns, nos quadros da Administração Pública, perseguições geradas pelos mais diversos motivos, inclusive antipatias naturais. Citando Cretella Júnior, Di Pietro<sup>69</sup> refere que há dificuldade na comprovação do desvio de poder, que sempre é ocultado, devendo, por isso, ser demonstrado pelos seguintes indícios: motivação insuficiente; motivação contraditória; irracionalidade do procedimento, acompanhada da edição do ato; contradição do ato com as resultantes dos atos; camuflagem dos fatos; inadequação entre os motivos e os efeitos; excesso de motivação.

---

<sup>66</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 536.

<sup>67</sup> Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: [...] e) **desvio de finalidade**. Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: [...] e) o **desvio de finalidade** se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência. [Grifou-se] [BRASIL. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 27 out. 2022.]

<sup>68</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 996.

<sup>69</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 539.

Acerca dessa tentativa de encobrir o motivo escuso da prática do ato, é comum deparar-se com motivações baseadas simplesmente na alegação de “interesse público”, sem explicar de que maneira esse interesse será concretamente atendido com o ato. Ou, *a contrário sensu*, sem a demonstração de como efetivamente o “interesse público” será violado caso o ato não seja editado. A identificação do vício de desvio de poder, em tal hipótese, passa pela análise da motivação.

#### 2.4.3 Vícios quanto à forma

Pela análise do artigo 2º, parágrafo único, alínea “b”, da Lei nº. 4.717/65, identificam-se duas hipóteses em que pode se concretizar o vício de forma: a) por omissão de formalidades; b) por observância incompleta ou irregular de formalidades.<sup>70</sup> Antes de adentrar especificamente em que cada uma se caracteriza, importa lembrar, tal como já exposto, que o princípio do informalismo (ou princípio da liberdade das formas), previsto no artigo 22, caput, da Lei nº 9.784/99, estabelece que, não havendo lei determinando forma específica, essa é livre. A única exigência é que seja escrita (artigo 22, §1º, Lei nº. 9.784/99), o que se justifica para permitir o controle posterior.

Feita essa ressalva para afastar os formalismos exacerbados ou meras irregularidades<sup>71</sup> como meios inaptos à declaração de nulidade,<sup>72</sup> há, porém, situações em que a omissão ou a observância incompleta ou irregular de formalidades podem, ao menos em tese, constituir vício passível de nulidade. Para entendê-las, vale lembrar que o requisito “forma” do ato administrativo possui duas conotações: uma restrita (que abrange a exteriorização do ato, o revestimento

---

<sup>70</sup> Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: [...] b) **vício de forma**; [...] Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: [...] b) o **vício de forma** consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato. [Grifou-se] [BRASIL. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 27 out. 2022.]

<sup>71</sup> [...] é preciso reconhecer que a análise da adequação da forma à lei exige carga de comedimento e razoabilidade por parte do intérprete. Em consequência, haverá hipóteses em que o vício de forma constitui, em última instância, mera irregularidade sanável, sem afetar a órbita jurídica de quem quer que seja; em tais casos não precisará haver anulação, mas simples correção, o que se pode formalizar pelo instituto da convalidação do ato. [CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 175.]

<sup>72</sup> As meras irregularidades são defeitos que não geram invalidade. Em geral, atingem a forma dos atos sem condão de causar prejuízo em abstrato. [BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 354.]

externo) e outra ampla (que contempla todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo).

A concepção ampla é a que se mostra mais relevante para a análise dos vícios, já que abrange as formalidades indispensáveis à validade do ato, na dicção do artigo 2º, parágrafo único, alínea “b”, da Lei nº. 4.717/65. Dentre essas formalidades relevantes, podem-se mencionar: a) o rito processual adequado para aplicar determinada penalidade e b) as exigências atinentes à motivação.

Em relação ao rito processual, veja-se, por exemplo, que a aplicação da penalidade disciplinar de demissão exige a utilização do processo administrativo disciplinar de *rito ordinário* (art. 146, Lei nº. 8.112/90). A inobservância dessa regra configura vício sujeito à nulificação. Excepciona-se apenas quando se tratar de apuração de acumulação ilegal de cargos, abandono de cargo ou inassiduidade habitual, casos em que a demissão é precedida de processo administrativo disciplinar de *rito sumário* (arts. 133 e 140, Lei nº. 8.112/90). Assim, o emprego da sindicância acusatória para aplicar a penalidade de demissão constitui vício que deve ser fulminado pela declaração de nulidade, por não ser o rito processual estabelecido pela lei para essa finalidade.

No tocante à motivação como formalidade essencial à validade do ato administrativo, nos moldes do artigo 50, incisos I e II, da Lei nº. 9.784/99, ela deve observar algumas exigências para sua adequada formalização. Dentre tais imperativos, estão os estabelecidos pela LINDB (Decreto-Lei nº. 4.657/42) e seu Regulamento (Decreto nº 9.830/19), conforme já explicado no subitem 2.2.3, letras “c” e “d”. De acordo com os parâmetros fixados por aquelas normas, a omissão das formalidades a seguir enumeradas ou a observância incompleta ou irregular de qualquer delas, por se amoldar ao artigo 2º, alínea “b”, e parágrafo único, alínea “b”, da Lei nº. 4.717/1965, configura vício no requisito forma do ato administrativo, ficando ele, pois, sujeito à anulação.

Nesse diapasão, constitui vício de forma hábil a tornar o ato nulo decidir com base em valores jurídicos abstratos,<sup>73</sup> como, entre outras, meras alegações de “interesse público”, de “interesse da Administração” ou de princípios com alto grau de indeterminação e abstração (como eficiência, moralidade, entre outros): a) sem que,

---

<sup>73</sup> Valores jurídicos abstratos, que podem ser equiparados a conceitos jurídicos indeterminados, são definidos pelo artigo 3º, §1º, do Regulamento da LINDB (Decreto nº 9.830/19), como sendo “aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração”.

na motivação, sejam consideradas as consequências práticas da decisão (art. 20, caput, Decreto-Lei nº. 4.657/42; art. 3º, caput, Decreto nº 9.830/19); b) sem demonstrar, na motivação, a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas, e observados os critérios de proporcionalidade e de razoabilidade (art. 20, parágrafo único, Decreto-Lei nº. 4.657/42; art. 3º, §3º, Decreto nº 9.830/19); c) sem contextualizar os fatos na motivação, quando cabível (art. 2º, caput, e art. 3º, caput, Decreto nº 9.830/19); d) sem indicar, na motivação, os fundamentos de fato e de direito (motivo do ato) – inclusive com a indicação das normas, da interpretação jurídica, da jurisprudência e da doutrina eventualmente empregadas – ou sem apresentar aqueles fundamentos com a devida demonstração, de forma argumentativa e analítica, da relação de congruência entre as normas e os fatos que embasaram a decisão (art. 2º, §§1º e 2º, e art. 3º, caput, Decreto nº 9.830/19; art. 50, §1º, Lei nº 9.784/99); e) sem explicar o motivo concreto de incidência daqueles valores jurídicos abstratos no caso objeto de processo disciplinar (artigo 489, §1º, inciso II, do Código de Processo Civil). Extremamente importante atentar-se para a circunstância de que tudo que foi aqui referenciado é exigido para a adequada formalização da motivação de qualquer ato administrativo decisório que imponha limitações de direitos e sanções administrativas, e não somente para aqueles que se fundamentam em valores jurídicos abstratos. Além disso, essas prescrições relativas à motivação são importantes para se identificar vício no requisito finalidade, pela prática de desvio de poder.

Isso posto, foi apregoado acima que, a despeito de a legislação exigir congruência, há uma carência legislativa de normas que definam expressamente a maneira de se construir uma motivação congruente. Visando propor uma forma de preencher essa lacuna normativa, foram referidas, naquela mesma oportunidade, lições doutrinárias da lavra de Di Pietro, de Bandeira de Mello, de Carvalho Filho e de Didier Júnior, bem como foi empregada supletivamente a regra disposta no artigo 489, §1º, incisos I e II, do Código de Processo Civil, por força do artigo 15 desse mesmo diploma legal. Sintetizando-se o que já foi lá explicado, tem-se que, além da indicação do texto de lei ou do valor jurídico abstrato em que se fundamenta o ato, a construção de uma motivação congruente depende da explicação, de maneira argumentativa e analítica, do motivo concreto que conduz à incidência daqueles fundamentos no caso, do vínculo deles com a causa ou a questão decidida, ou seja,

com a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. Nessa relação é que reside a congruência, ou seja, na exposição argumentativa (motivação) cabe demonstrar como o fato concreto se amolda, formal e materialmente, à norma legal em todas as suas características e propriedades (adequação típica), de modo que fique clara a coincidência e a correspondência entre ambos. Em outros termos, os motivos devem ser apresentados como premissas donde se extraia logicamente a conclusão (podendo esta ser, por exemplo, o indiciamento, o relatório da comissão ou a decisão da autoridade competente).

#### 2.4.4 Vícios quanto ao motivo

Ao tratar da hipótese de nulidade relativamente ao motivo, a Lei da Ação Popular se refere apenas à “*inexistência dos motivos*” como situação capaz viciar o ato administrativo.<sup>74</sup> No entanto, o vício também pode ocorrer quando se invocar motivo falso.<sup>75</sup> O requisito motivo, como já se viu, bifurca-se em duas partes: a) pressuposto de fato (acontecimentos ocorridos na realidade concreta dos fatos da vida); b) pressuposto de direito (norma legal, em sentido amplo, que contém a hipótese de incidência com a previsão abstrata da situação fática a que deve corresponder e se adequar o pressuposto de fato).

Se o pressuposto de fato e/ou o pressuposto de direito for(em) inexistente(s) ou falso(s), o requisito motivo restará viciado, o que poderá levar à declaração de nulidade do ato administrativo com base na teoria dos motivos determinantes, “*em consonância com a qual a validade do ato se vincula aos motivos indicados como seu fundamento*”.<sup>76</sup> Desse modo, se, por exemplo, o fato típico disciplinar não ocorreu, nulifica-se o ato punitivo da Administração com fulcro nessa teoria. Igualmente assim deverá se proceder quando se alegar como motivo do ato os já

---

<sup>74</sup> Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: [...] d) **inexistência dos motivos**; [...] Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: [...] d) a **inexistência dos motivos** se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido. [Grifou-se] [BRASIL. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 27 out. 2022.]

<sup>75</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 538.

<sup>76</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 488.

mencionados valores jurídicos abstratos (“interesse público” e “interesse da Administração”, entre outros), sem a observância das regras de motivação:

[...] não é lícito ao administrador adotar, à guisa de motivo do ato, fundamentos genéricos e indefinidos, como, por exemplo, “interesse público”, “critério administrativo”, e outros do gênero. Semelhantes justificativas demonstram usualmente o intuito de escamotear as verdadeiras razões do ato, com o objetivo de eximi-lo do controle de legalidade pela Administração ou pela via judicial. [...] Em casos como aquele, portanto, o ato sujeita-se à invalidação por vício no motivo, [...]. A jurisprudência, acertadamente, tem endossado essa providência.<sup>77</sup>

Do teor do artigo 2º, parágrafo único, alínea “d”, da Lei nº. 4.717/65, vê-se que haverá vício no motivo quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, for: a) materialmente inexistente; b) ou juridicamente inadequada ao resultado obtido. Ao tratar da relação de congruência (aspecto ligado à motivação e à forma) que deve haver entre o motivo, de um lado, e o objeto e a finalidade, do outro, Carvalho Filho anota que essa exigência (da congruência) está contida na segunda parte referida alínea “d”:

Uma análise acurada da definição legal conduz à conclusão de que o legislador agrupou sob a mesma figura hipóteses diversas. A inexistência dos motivos é o que a lei aponta quando a matéria de fato ou de direito é materialmente inexistente. A outra hipótese ali contemplada como sendo vício no motivo não é a de inexistência de motivo, mas sim a da falta de congruência entre o motivo (este existente) e o resultado do ato, consistente este no objeto e na finalidade. Em síntese, temos que não só a inexistência em si do motivo contamina o ato, como também o faz a incongruência entre o motivo e o resultado do ato. [...] <sup>78</sup>

O mesmo autor ainda lembra que a congruência entre o motivo, o objeto e a finalidade do ato administrativo possui íntima ligação com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, *“visto que, se entre as razões e o objeto houver desajuste lógico, o ato estará inquinado de vício de legalidade e terá vulnerado os aludidos princípios”*.<sup>79</sup>

Finalizando e apenas para vincular esse tema com o processo disciplinar, impende complementar com a ideia de que a comprovação dessa relação de

<sup>77</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 179.

<sup>78</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 181.

<sup>79</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 181.



congruência passa pela demonstração da subsunção formal e material do pressuposto de fato ao pressuposto de direito (elementos do motivo), em perfeita relação de pertinência lógica no que se refere a todos os elementos componentes do tipo infracional administrativo. Se assim não ocorrer, caberá arguição de vício no ato.

#### 2.4.5 Vícios quanto ao objeto

O artigo 2º, parágrafo único, alínea “c”, da Lei nº. 4.717/65 não contempla todas as hipóteses em que o objeto do ato administrativo pode ser eivado de vício.<sup>80</sup> A razão disso é porque, a partir do que dita o artigo 104, inciso II, do Código Civil, o objeto deve ser lícito, possível, determinado ou determinável.

Desse modo, haverá vício no requisito objeto do ato administrativo, a ensejar nulidade, sempre que ele: a) afrontar a lei em sentido amplo e/ou o Direito (ilicitude); b) impor algo que não seja factível no plano fático (impossível); c) não for definido quanto ao destinatário, aos efeitos, ao tempo e ao lugar (indeterminado e indeterminável).

#### 2.4.6 Forma de extinção dos atos viciados: anulação

Nos termos do que delinea o artigo 53 da Lei nº. 9.784/99, cabe à Administração Pública anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade. Nesse mesmo sentido direciona-se a Súmula 473 do STF. Desse modo, é por meio da anulação que se extingue um ato administrativo que contenha vício.

Em virtude de a Administração Pública estar jungida ao princípio da legalidade, o ato de anulação tem cunho vinculado. Quer isso dizer que, pela teoria das nulidades materiais do ato administrativo – sem qualquer consideração relativa a princípios de cunho processual<sup>81</sup> –, o agente público competente não detém discricionariedade para decidir entre anular ou não se constata algum vício de

---

<sup>80</sup> Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: [...] c) **ilegalidade do objeto**; [...] Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: [...] c) a **ilegalidade do objeto** ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo. [Grifou-se] [BRASIL. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 27 out. 2022.]

<sup>81</sup> Princípio *pas de nullité sans grief* (princípio do prejuízo) e princípio da instrumentalidade das formas, por exemplo.

legalidade em relação ao qual não caiba a convalidação.<sup>82</sup> A ilegalidade é, pois, o pressuposto da anulação e se verifica sempre que não se observa algum dos requisitos do ato administrativo viciado. A declaração de nulidade pode ser feita pelo próprio ente público que editou o ato, com base no poder de autotutela. Além disso, obviamente que, em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, Constituição Federal), o Poder Judiciário também pode ser provocado para anular atos administrativos.

O efeito da anulação é, em regra, *ex tunc*, ou seja, retroage até a data de edição do ato, desfazendo ele e seus efeitos decorrentes. Deve-se atentar, porém, que, se a anulação tiver por fundamento posterior interpretação de norma administrativa dada pela Administração Pública, veda-se a aplica-se retroativa da nova orientação para declarar inválidas situações plenamente constituídas com fulcro em atos administrativos editados sob o entendimento anterior (art. 2º, parágrafo único, XIII, Lei nº. 9.784/99; art. 24 da LINDB). Nessa hipótese, o efeito da anulação deverá ser modulado para, em respeito ao princípio da segurança jurídica, não atingir atos pretéritos já consolidados.

Em se tratando de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, o artigo 54 da Lei nº. 9.784/99 estabelece o prazo decadencial de cinco anos, contados da data em que foram praticados, para anular o ato administrativo, salvo comprovada má-fé. No caso de ato do qual defluam efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência será contado da percepção do primeiro pagamento (artigo 54, §1º, Lei nº. 9.784/99).

---

<sup>82</sup> Convalidação ou saneamento é o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado. [DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 543.]

### 3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO

Superado o estudo do ato administrativo até os limites que interessam ao foco desta monografia, deve-se, neste instante, começar a compreender o processo administrativo em seu sentido amplo. E isso se justifica na medida em que se pretende, depois, analisar o processo administrativo disciplinar (PAD), que é uma espécie daquele.

Dito de outra maneira, entende-se que a compreensão do todo é fundamental para uma melhor assimilação da parte. É com base nessa linha de inteligência que, agora, tratar-se-á do processo administrativo lato sensu.

O capítulo tem início, assim, com um enfoque na relação entre processo administrativo e procedimento, em uma abordagem conceitual. Em sequência, são destacadas as finalidades mais relevantes do processo administrativo. O fenômeno da processualização administrativa no Brasil e sua base constitucional a impor a adoção de processo administrativo para a execução de diversas atividades do Estado é o tópico seguinte. Também são expostos os tipos de processo administrativo e suas principais fases. Ao final do capítulo e já direcionando o trabalho para o objetivo principal (que é o estudo do PAD), ganham relevo os princípios aplicáveis ao processo administrativo disciplinar, já que a principiologia constitui, por assim dizer, o fundamento último da ação administrativa, ou, por outras palavras, o sustentáculo da atividade pública.

#### 3.1 Aspectos gerais do processo administrativo

Para os fins colimados por este trabalho, expôs-se, no capítulo precedente, o essencial da temática do ato administrativo, o qual, por muito tempo, representou o eixo central do Direito Administrativo. Não se falava em processo administrativo.<sup>83</sup> A concepção de processo vinculava-se exclusivamente à função jurisdicional. Contudo, no século XX,

---

<sup>83</sup> O período de formação e sistematização inicial do Direito Administrativo corresponde à fase de irrelevância do processo administrativo na doutrina e na legislação. As obras da primeira e da segunda metade do século XIX não tratam da matéria. Ausente estava a preocupação com os momentos que antecedem à edição do ato administrativo. [MEDAUAR, *op. cit.*, pág. 55.]

[...] a partir do final dos anos 20, entre os administrativistas, e dos anos 40, entre os processualistas, começa a despontar o entendimento no sentido da aceitação de uma processualidade ligada ao exercício dos três principais poderes estatais.

Às manifestações episódicas deste período seguiu-se, nas décadas de 50 e 60, um aumento expressivo dos estudos a respeito, culminando, nos anos 70 e 80, numa convergência de processualistas e administrativistas em torno da afirmação do esquema processual relativo aos poderes estatais, sobretudo.

[...] Por conseguinte, emerge perfeitamente clara a idéia de uma processualidade atinente, também, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo.<sup>84</sup>

Com essa ideia de que processo é comum a todas as funções estatais, desenvolveu-se o conceito de processualidade ampla, ou seja, de uma *“processualidade que transcende a função jurisdicional e, portanto, de uma processualidade administrativa”*.<sup>85</sup> Passou-se a aceitar, então, que a figura jurídica do processo também se aplicava ao exercício da função administrativa do Estado. Esse contexto – aliado aos preceitos do Estado Democrático de Direito – contribuiu para uma espécie de Revolução Copernicana no Direito Administrativo, com o deslocamento do foco do ato administrativo para o seu modo de formação, é dizer, para o processo administrativo. Operou-se, assim, uma evolução de paradigma do ato administrativo ao processo administrativo.

Na concepção atual, o processo administrativo configura meio de atendimento de requisitos de validade do ato administrativo. [...] Como contraponto à visão estática da atividade administrativa, correspondente à noção atomista do ato, se tem a visão dinâmica, pois se focaliza o ato no seu “formar-se” e nos seus vínculos instrumentais.

Nesse entendimento, o ato administrativo se torna produto do exercício da função, deixando-se de considerá-lo como expressão pré-constituída de uma autoridade privilegiada. O caráter processual da formação do ato administrativo contrapõe-se, desse modo, a operações internas e secretas, à concepção dos *arcana imperii*, dominante na época do poder absoluto, lembrada por Bobbio ao discorrer sobre a publicidade e o poder invisível, considerando essencial à democracia um grau elevado de visibilidade do poder.<sup>86</sup>

Uma vez admitida a premissa da processualidade ampla, ou seja, da existência do processo também no âmbito administrativo, coloca-se a controvérsia

<sup>84</sup> MEDAUAR, *op. cit.*, págs. 14-15.

<sup>85</sup> MEDAUAR, *op. cit.*, pág. 16.

<sup>86</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, págs. 224-225.

sobre a distinção entre processo administrativo e procedimento. Não há um conceito unívoco entre os diversos autores de Direito Administrativo. Sob o título de “*Procedimento (ou processo) administrativo*”, Bandeira de Mello propõe a seguinte definição: “*É uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo*”.<sup>87</sup> Para Meirelles, processo é o “*conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual*”.<sup>88</sup> Di Pietro assim distingue:

Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.

O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo.<sup>89</sup>

Justen Filho, ao tratar da procedimentalização das atividades administrativas, aduz que todo ato administrativo, salvo situações excepcionais, deve ser produzido no bojo de um procedimento, definindo este último como uma:

[...] sequência predeterminada de atos, cada qual com finalidade específica, mas todos dotados de uma finalidade última comum, em que o exaurimento de cada etapa é pressuposto de validade da instauração da etapa posterior e cujo resultado final deve guardar compatibilidade lógica com o conjunto dos atos praticados.<sup>90</sup>

Em relação ao conceito de processo, Justen Filho assim se manifesta: “o *processo, segundo a concepção usual, é uma relação jurídica destinada a compor*

---

<sup>87</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 452.

<sup>88</sup> MEIRELLES; BURLE FILHO, *op. cit.*, pág. 818.

<sup>89</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 1445.

<sup>90</sup> JUSTEN FILHO, *op. cit.*, pág. 186.

*um litígio mediante a observância necessária de um procedimento*".<sup>91</sup> Medauar, a seu turno, assim leciona:

No aspecto substancial, procedimento distingue-se de processo porque, basicamente, significa a sucessão encadeada de atos. Processo, por seu lado, implica, além do vínculo entre atos, vínculos jurídicos entre os sujeitos, englobando direitos, deveres, poderes, faculdades, na relação processual. Processo implica, sobretudo, atuação dos sujeitos sob prisma contraditório.

Assim, o processo administrativo caracteriza-se pela atuação dos interessados, em contraditório, seja ante a própria Administração, seja ante outro sujeito (administrado em geral, licitante, contribuinte, por exemplo), todos, neste caso, confrontando seus direitos ante a Administração.<sup>92</sup>

Há, assim, vários conceitos de processo e procedimento, sendo obviamente todos importantes. Sem adentrar no mérito de qual é o mais adequado, parece que a junção dos conceitos de Justen Filho e de Medauar são mais apropriados para entender o conceito amplo de processo administrativo disciplinar – objeto principal deste trabalho –, qual seja, uma relação jurídica, em contraditório, que visa compor um litígio entre a Administração Pública e um servidor público estatutário, por meio de uma sequência predeterminada de atos, cada qual com uma finalidade específica, mas todos dotados de uma finalidade última comum, em que o exaurimento de cada etapa é pressuposto de validade da instauração da etapa posterior e cujo resultado final deve guardar compatibilidade lógica com o conjunto dos atos praticados.

Indo além, no que tange às finalidades do processo administrativo, convém destacar algumas mais relevantes.

Pela função garantista, o processo administrativo se constitui como uma garantia jurídica dos administrados porque, por meio dele, a atividade administrativa tem de seguir obrigatoriamente uma sequência predeterminada de atos administrativos, como requisito mínimo para ser qualificada como legítima. Isso significa que *“o cidadão não encontra ante si uma Administração livre, e sim uma Administração disciplinada na sua atuação”*.<sup>93</sup> Desse modo, a atuação parametrada mitiga a possibilidade de arbítrio.

---

<sup>91</sup> JUSTEN FILHO, *op. cit.*, pág.196.

<sup>92</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. *E-book.*, pág. 160.

<sup>93</sup> *Ibidem*, pág. 161.

Outra finalidade é oportunizar um melhor conteúdo das decisões, já que, no processo administrativo, os interessados são ouvidos, apresentam argumentos, informações e provas, ou seja, há uma cooperação do interessado nos momentos de preparação do ato final. Essa finalidade se relaciona com as garantias do contraditório e da ampla defesa.

Legitimar o exercício do poder estatal também é uma finalidade do processo administrativo, já que *“a imperatividade característica do poder, para não ser unilateral e opressiva, deve encontrar expressão em termos de paridade e imparcialidade no processo preordenado”*.<sup>94</sup> Em outras palavras, como o processo administrativo permite que o interessado exerça influência na formação do teor da decisão final estatal, esta adquire, em tese, uma maior legitimidade.

Considerando que o processo administrativo se perfectibiliza por intermédio de uma predefinida e conhecida sucessão encadeada de atos, *“o conhecimento do modo de atuação administrativa, decorrentes do esquema processual, facilitam o controle por parte da sociedade, do Poder Judiciário e de todos os outros entes que fiscalizam a Administração”*.<sup>95</sup> Facilitar o controle da Administração Pública é, pois, mais uma finalidade do processo administrativo.

Intui-se, assim, que as finalidades mencionadas possuem íntima relação com os postulados básicos do Estado Democrático de Direito, como, por exemplo, o princípio da legalidade – aí incluída a ideia de sujeição do Estado ao Direito<sup>96</sup> –, a transparência da Administração Pública, bem como a possibilidade da participação democrática dos administrados na conformação da vontade estatal.

### 3.2 A processualização da atividade administrativa no Brasil

No Brasil, existe base constitucional da processualização administrativa, visto que o texto de 1988 determinou, expressamente, atuações administrativas, sob moldes processuais, em mais de um dispositivo: a) artigo 5º, inciso LV (*“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são*

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, pág. 161.

<sup>95</sup> *Ibidem*, pág. 162.

<sup>96</sup> Se for considerado na face de "limitação do poder pelo direito", o Estado de Direito vincula-se ao processo administrativo, pois este submete a atuação administrativa a parâmetros e confere, aos administrados, posições jurídicas que devem ser respeitadas na relação processual. [*Idem*. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, pág. 86.]

*assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.); b) artigo 5º, inciso LXXVIII (“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.); c) artigo 37, inciso XXI (“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...]”.); d) artigo 41, §1º, inciso II (“[...] O servidor público estável só perderá o cargo: [...] mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; [...]”).*

Ao abrigar dispositivos sobre processo administrativo, a Constituição de 1988 filia-se à tendência contemporânea de processualização da atividade administrativa, também denominada de jurisdicionalização do processo ou da atividade administrativa. Na verdade, melhor parece o vocábulo “processualização” para intitular essa tendência. [...] porque o termo expressa com mais clareza a concepção de processualidade ampla, quer dizer, de processualidade existente no exercido de todos os poderes estatais, cada qual com características pertencentes à modalidade de função que traduz.<sup>97</sup>

Assim sendo, em observância aos ditames da Constituição Federal de 1988 sobre o implemento de uma processualização administrativa, há várias normas, em nível infraconstitucional, que estipulam a obrigatoriedade de processo administrativo para o exercício de funções administrativas específicas:

- a) o Decreto nº. 70.235/72, recepcionado como Lei Ordinária, rege o processo administrativo fiscal de determinação e exigência dos créditos tributários da União e o de consulta sobre a aplicação da legislação tributária federal;
- b) a Lei nº. 14.133/21 (atual lei de licitações e contratos) estabelece, em obediência ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o processo administrativo de licitação pública a ser empregado por toda a Administração Pública brasileira. Essa norma foi criada para substituir a Lei nº. 8.666/93, que também já previa o processo administrativo;
- c) a Lei nº. 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro) dispõe, no Capítulo XVIII, artigo 280 e seguintes, sobre o processo administrativo de trânsito utilizado na apuração de infrações administrativas praticadas na direção de veículos automotores e aplicação de penalidades aos condutores infratores;

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, pág. 74.



d) a Lei nº. 8.213/91 (reguladora do Regime Geral da Previdência Social) determina, em seu artigo 124-A, que o INSS implementará e manterá processo administrativo previdenciário eletrônico para requerimento de benefícios e serviços;

e) a Lei nº. 9.605/98 (lei dos crimes ambientais), em seu artigo 70, §3º, determina que a autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio;

f) a Lei nº. 8.112/90 (regime jurídico dos servidores públicos civis da União) trata do processo administrativo disciplinar (PAD) para apurar infrações administrativas praticadas por servidores públicos federais.

Além dos processos específicos acima apontados, certamente há outros que regulam as mais diversas áreas de atuação estatal. De outro lado, há a Lei nº. 9.784/99, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, aplicando-se também aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa. A Súmula 633 do STJ reconhece ainda a possibilidade de aplicação da Lei nº. 9.784/99 pelos estados e municípios:

A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.<sup>98</sup>

Diferentemente das leis anteriormente referenciadas, que dispõem sobre temas delimitados, a Lei nº. 9.784/99 não possui um objeto específico, ou seja, ela trata de normas gerais a serem empregadas quando, para determinada matéria, não houver lei específica ou, de forma subsidiária, em relação àquelas que já existem. De acordo com Di Pietro, essa Lei:

---

<sup>98</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 633**. A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria. Brasil, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2019]. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Sml/article/view/64/4037>. Acesso em: 29 nov. 2022.

[...] contém normas sobre os princípios da Administração Pública, direitos e deveres do administrado, competência, impedimento e suspeição, forma, tempo e lugar dos atos do processo, comunicação, instrução, decisão, motivação, anulação, revogação e convalidação, recursos administrativos e prazos. Em regra, o que a lei faz é colocar no direito positivo conceitos, regras, princípios já amplamente defendidos pela doutrina e jurisprudência. Define algumas questões controvertidas, como a dos prazos para a Administração praticar determinados atos, proferir decisões, emitir pareceres, anular atos administrativos.<sup>99</sup>

A Lei nº. 9.784/99 materializa as finalidades básicas do processo administrativo referidas anteriormente. Veja-se, por exemplo, a função garantista está na determinação de se observar, nos processos administrativos, os critérios de atuação conforme a lei e o Direito (art. 2º, parágrafo único, inciso I). A previsão expressa de se obedecer aos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 2º, caput), o direito à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos (art. 2º, parágrafo único, inciso X), a consulta pública (art. 31), a audiência pública (art. 32) são apenas algumas das previsões que asseguram um melhor conteúdo das decisões. Por consequência disso, atinge-se outra relevante finalidade do processo administrativo: legitimar o exercício do poder estatal por meio da participação dos administrados. A exigência de motivação (art. 50), com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, em relação aos atos administrativos que, de alguma maneira, afetem direitos ou interesses é, sem dúvida alguma, um meio de se facilitar o controle da Administração Pública.

À vista disso, não resta dúvida do fato de que a Administração Pública brasileira, quando no exercício da função administrativa, encontra-se parametrada por meio do fenômeno da processualização. O processo administrativo, nesse contexto, é o meio indispensável que deve preceder a edição de atos administrativos decisórios finais relacionados às atividades administrativas, principalmente aquelas que, de uma forma ou de outra, envolvem interesses dos administrados. É inimaginável, por tudo isso, que o Estado interfira administrativamente na órbita do direito individual sem valer-se do processo administrativo.

### 3.3 Tipos de processo administrativo e principais fases

---

<sup>99</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 1451.

O processo administrativo não é um fim em si mesmo, ou seja, ele sempre é utilizado para se chegar a uma decisão final. Do ponto de vista genérico, o objeto teleológico do processo administrativo é a edição de um ato administrativo. A depender da especificidade do objeto, por outro lado, é possível distinguir os processos administrativos em categorias diversas. Não há uniformidade entre os doutrinadores sobre essa tipologia, sendo que a adotada por este trabalho é a de Carvalho Filho, por se entender ser a mais condizente com a realidade da Administração Pública. A seguir será exposta classificação proposta por aquele autor.

Processos com objeto de mera tramitação: é “a grande maioria dos processos, pois que representam todos aqueles que não se enquadram nas demais categorias, tendo caráter residual”.<sup>100</sup> Processos com objeto de controle: “visam a proporcionar um ato administrativo final que espelhe o resultado desse controle”.<sup>101</sup> Processos com objeto punitivo: “têm eles como objetivo a averiguação de situações irregulares ou ilegais na Administração e, quando elas se positivam, ensejam também a aplicação de penalidades”.<sup>102</sup> Processos com objeto contratual: são utilizados para a Administração “celebrar contrato com terceiro para a aquisição de bens, a construção de obras, o desempenho de serviços, a execução de serviços concedidos e permitidos etc”.<sup>103</sup> Processos com objeto revisional: “são aqueles instaurados em virtude da interposição de algum recurso administrativo pelo administrado ou pelo servidor público”.<sup>104</sup> Processos com objeto de outorga de direitos: são todos aqueles em que “a Administração, atendendo ao pedido do interessado, pode conferir-lhe determinado direito ou certa situação individual”.<sup>105</sup>

Quanto às fases do processo administrativo, trata-se também de um tópico que não guarda imutabilidade entre os autores. Por óbvio que, a depender do tipo de processo, as fases variam. Todavia, a autora Medauar sugere uma divisão genérica tripartite que parece abranger todas as tipologias de processo administrativo, por isso será aqui apresentada.

<sup>100</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 1123.

<sup>101</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 1124.

<sup>102</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 1124.

<sup>103</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 1124.

<sup>104</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 1124.

<sup>105</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.*, pág. 1124.

Fase introdutória ou inicial: basicamente se constitui pelos atos que desencadeiam o procedimento.<sup>106</sup> No caso do processo administrativo disciplinar, por exemplo, é a Portaria de instauração. Fase preparatória: é aquela em que “se colhem todos os elementos de fato e de direito que possibilitem a tomada de decisão justa e aderente à realidade; aí se incluem os atos e fatos relativos às provas [...]”.<sup>107</sup> No PAD, corresponde à fase do inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório. Fase decisória: “é o momento em que a autoridade competente (unipessoal ou colegiado) fixa o teor do ato que emite a decisão e o formaliza”.<sup>108</sup> É a fase do julgamento do PAD. Sintetizando, as fases de qualquer processo administrativo podem ser vistas como o rito procedimental, ou seja, a sequência predeterminada de atos, cada qual com uma finalidade específica, sendo que o exaurimento de cada etapa é pressuposto de validade da instauração da etapa posterior.

### 3.4 Princípios aplicáveis ao processo administrativo disciplinar

A intuição faz transparecer que, quando se fala em princípio, imagina-se logo o começo de algo, ou aquilo que serve de alicerce para uma estrutura. No caso da Administração Pública, os princípios sustentam (ou deveriam sustentar) toda a atividade administrativa em qualquer manifestação.

Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.<sup>109</sup>

A importância dos princípios é tamanha que Bandeira de Mello conclui ser mais grave a violação deles do que a de uma norma de outra natureza:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um

<sup>106</sup> MEDAUAR, *op. cit.*, pág. 169.

<sup>107</sup> MEDAUAR, *op. cit.*, pág. 169.

<sup>108</sup> MEDAUAR, *op. cit.*, pág. 169.

<sup>109</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, págs. 974-975.

específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.<sup>110</sup>

Tratando do que denomina de a “*era dos princípios constitucionais*” – na qual os princípios “*são concebidos como estruturas elásticas o suficiente para compensar a rígida binariedade do código do legal e do ilegal*” –,<sup>111</sup> Streck critica a “*criação*” de todo tipo de “*princípio*”. Nessa linha, aduz o seguinte:

[...] como se o paradigma do Estado Democrático de Direito fosse a “pedra filosofal da legitimidade principiológica”, da qual pudessem ser retirados tantos princípios quanto necessários para solvermos os casos difíceis ou “corrigir” as incertezas da linguagem.<sup>112</sup>

A esse fenômeno, o autor denomina de “*panprincipiologismo*”, como se denota da explicação abaixo:

Percebe-se, assim, uma proliferação de princípios, circunstância que pode acarretar o enfraquecimento da autonomia do direito (e da força normativa da Constituição), na medida em que parcela considerável (desses “princípios”) é transformada em discursos com pretensões de correção e, no limite, como no exemplo da “afetividade”, um alibi para decisões que ultrapassam os próprios limites semânticos do texto constitucional. Assim, está-se diante de um fenômeno que pode ser chamado de “panprincipiologismo”, caminho perigoso para um retorno à “completude” que caracterizou o velho positivismo novecentista, mas que adentrou ao século XX: na “ausência” de “leis apropriadas” (a aferição desse nível de adequação é feita, evidentemente, pelo protagonismo judicial), o intérprete “deve” lançar mão dessa ampla principiologia, sendo que, na falta de um “princípio” aplicável, o próprio intérprete pode criá-lo.<sup>113</sup>

Em se tratando especificamente dos princípios regentes da atividade administrativa, o artigo 37, caput, da Constituição Federal e o artigo 2º da Lei nº. 9.784/99 expõem os seguintes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade,

<sup>110</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 975.

<sup>111</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, pág. 87.

<sup>112</sup> STRECK, *op. cit.*, pág. 518.

<sup>113</sup> STRECK, *op. cit.*, págs. 538-539.

eficiência, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, contraditório, ampla defesa, segurança jurídica, oficialidade e interesse público. Todos estes princípios aplicam-se na condução do processo administrativo disciplinar. Além deles, outros há também, como, exemplificativamente, o princípio do devido processo legal, o princípio da razoável duração do processo, o princípio da juridicidade administrativa, o princípio *pas de nullité sans grief* e o princípio da verdade material. Neste trabalho, porém, nem todos serão aqui explicitados, mas apenas os julgados mais relevantes para o PAD, sem deixar de observar que todos possuem relevância para a esfera disciplinar. Dito isso, esclareça-se que o princípio da motivação já foi exposto, razão por que não será novamente abordado, até mesmo para se evitar redundância.

### 3.4.1 Princípio do devido processo legal

Podendo ser considerado um supraprincípio do processo legal, que ilumina, alicerça e norteia toda a base principiológica processual, o princípio do devido processo legal está assegurado, como garantia fundamental individual, no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal. Sobre o significado da terminologia desse princípio, Didier Júnior esclarece:

A locução "devido processo legal" corresponde à tradução para o português da expressão inglesa "due process of law". Law, porém, significa Direito, e não lei ("statute law"). A observação é importante: o processo há de estar em conformidade com o Direito como um todo, e não apenas em consonância com a lei. "Legal", então, é adjetivo que remete a "Direito": e não à Lei.<sup>114</sup>

Nessa linha de intelecção daquele autor, o referido princípio se aproxima do princípio da juridicidade administrativa (artigo 2º, parágrafo único, inciso I, Lei nº. 9.784/99), que será abordado posteriormente. Este preceitua, do mesmo modo, que a atuação da Administração Pública leve em conta a lei e o Direito, ou seja, um bloco de legalidade, abrangendo princípios e regras.

Conforme Theodoro Júnior, perseguir a diretriz constitucional do devido processo legal não se restringe à observância das formas frias da lei, abrangendo

---

<sup>114</sup> DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017, pág. 73.

também outras garantias processuais, como o contraditório efetivo, a ampla defesa e a necessidade da fundamentação das decisões. Isso, ainda segundo o autor, remete à ideia de processo justo, que não se limita à regularidade formal, mas engloba o respeito a outros parâmetros e valores materiais constitucionais.<sup>115</sup> Essas afirmações remetem às duas dimensões do devido processo legal:

Há o devido processo legal formal ou procedimental, cujo conteúdo é composto pelas garantias processuais que vimos no item precedente: direito ao contraditório, ao juiz natural, a um processo com duração razoável etc. Trata-se da dimensão mais conhecida do devido processo legal.

Nos EUA, desenvolveu-se a dimensão substancial do devido processo legal. Um processo devido não é apenas aquele em que se observam exigências formais: devido é o processo que gera decisões jurídicas substancialmente devidas.<sup>116</sup>

Estabelecendo-se um paralelo com o processo administrativo disciplinar, o aspecto formal do devido processo legal corresponde ao fiel cumprimento dos ritos procedimentais, em estrita observância à sequência legal dos atos, sem omitir a execução de nenhum. Como exemplo, tem-se que, nos termos do artigo 151 da Lei nº. 8.112/90, o PAD de rito ordinário se inicia com a instauração – com a publicação do ato que constituir a comissão –, ao que se segue o inquérito administrativo – que compreende instrução, defesa e relatório –, e finaliza com o julgamento.

Quanto ao aspecto substancial ou material, Didier Júnior transcreve trecho da decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello, no RE 374.981, em 28.03.2005, publicada no Informativo número 381 do STF, para afirmar que o pretório excelso “*extrai da cláusula geral do devido processo legal os deveres de proporcionalidade ou razoabilidade*”.<sup>117</sup> Novamente comparando com o PAD, pode-se dizer, a título de exemplo, que se concretiza o devido processo legal em sua dimensão material quando, ao se elaborar o Termo de Indiciação, leva-se em consideração, no juízo de subsunção, os critérios de proporcionalidade e de razoabilidade. Sob outro ângulo, a depender da infração disciplinar, como a desídia – que encerra um conceito indeterminado que demanda valoração subjetiva –, o enquadramento dos fatos ao tipo administrativo disciplinar pode ou não se aperfeiçoar, se observados os

---

<sup>115</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I.** 56ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015, págs. 113-114.

<sup>116</sup> DIDIER JÚNIOR, *op. cit.*, pág. 78.

<sup>117</sup> DIDIER JÚNIOR, *op. cit.*, pág. 78.

parâmetros de proporcionalidade e de razoabilidade no momento de valorar a conduta do servidor. Eis, pois, a importância do princípio do devido processo legal.

### 3.4.2 Princípios do contraditório e da ampla defesa

Como decorrência lógica da máxima do devido processo legal, os princípios do contraditório e da ampla defesa, dadas suas essências, são indissociáveis um do outro. Ontologicamente um não existe sem outro, ou seja, o contraditório se efetiva com a ampla defesa e vice-versa. Tanto assim é que o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, os dispõem de maneira conjunta (contraditório e ampla defesa). Ambos estão previstos expressamente também no artigo 153 da Lei nº. 8.112/90 com determinação para serem observados durante o inquérito administrativo do PAD, e ainda no artigo 2º, caput, da Lei nº. 9.784/99, como diretrizes para a Administração Pública ao desempenhar a função administrativa.

O contraditório, no seu atual estágio, possui uma concepção tridimensional, não sendo mais enxergado simplesmente por meio de um viés formal, que assegurava apenas os direitos de *informação* e de *manifestação*. Foi percebido que:

[...] o conceito tradicional de contraditório fundado no binômio “informação + possibilidade de reação” garantia tão somente no aspecto formal a observação desse princípio. Para que seja substancialmente respeitado, não basta informar e permitir a reação, mas exigir que essa reação no caso concreto tenha real poder de influenciar o juiz na formação de seu convencimento.<sup>118</sup>

O direito à *informação*, por óbvio, refere-se à possibilidade de tomar conhecimento dos fatos em que se sustenta a acusação, bem como de ter vista dos documentos e de outros dados presentes nos autos, e ainda poder acessar todas as informações e atos que de alguma forma possam interferir no julgamento do mérito. Disso decorre os direitos à notificação inicial para que o servidor tenha conhecimento da instauração do PAD, à regular citação e à constante intimação, ao longo de todo o trâmite processual, sempre que se fizer necessário para garantir a informação sobre os atos praticados. O direito à *manifestação* (ou à reação), por sua vez, relaciona-se à oportunidade de apresentação de argumentos contrários, de contraditar fatos,

---

<sup>118</sup> NEVES, *op. cit.*, pág. 263.



documentos ou testemunhas que objetivam sustentar a posição defendida pela parte, o que expressa o caráter dialético do processo.

Dada a insuficiência, porém, daqueles elementos formais originários (*informação* e *manifestação*), agregou-se um terceiro, que representa a dimensão substancial do contraditório: trata-se do *direito de influenciar*, do que exsurge o dever de que o julgador efetivamente considere os argumentos da parte. Assim deve ser porque o contraditório não se efetiva apenas com a ouvida da parte, mas também com a possibilidade de influenciar no conteúdo da decisão. Sobre essa visão tridimensional do contraditório, é paradigmático o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Mandado de Segurança 24.268-0/MG, de relatoria originária da Ministra Ellen Gracie, julgado em 05/02/2004, publicado no D.J. de 17/09/2004.<sup>119</sup> De acordo com esse julgado, a pretensão à tutela jurídica abrange os direitos de *informação* (que obriga o órgão julgador a informar a parte contrária dos atos praticados no processo), de *manifestação* (que assegura à parte a possibilidade de manifestar-se sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo) e de *ter seus argumentos considerados* (que exige que o julgador contemple as razões apresentadas). Ainda seguindo nessa mesma toada, aquele julgado da suprema corte dispõe que, na dimensão substancial do contraditório, está abrangido o dever de fundamentação das decisões, o qual decorre da obrigação de considerar as razões apresentadas.

A Lei nº. 8112/90, que regula o processo administrativo disciplinar em âmbito federal, faz referência, no artigo 156, apenas aos direitos de *informação* e de *manifestação*. Interessante observar, no entanto, que essa lacuna pode ser preenchida pela Lei nº. 9.784/99, que contempla as três dimensões do princípio do contraditório em vários de seus dispositivos, dentre os quais o artigo 2º, parágrafo

---

<sup>119</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.268-0 Minas Gerais**. Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. [...] Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. Impetrante: Fernanda Fiuza Brito. Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União e outros. Relatora originária: Ministra Ellen Gracie, 05 de fevereiro de 2004, DJ de 17 de setembro de 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86111>. Acesso em: 21/08/2022. [Grifou-se]

único, inciso X (direitos de *informação* e de *manifestação*), o artigo 3º, incisos II e III (direitos de *informação* e de *manifestação*), o artigo 38, no caput (direito de *manifestação*), e em seu §1º (direito de *ter os argumentos considerados*).

Especificamente quanto ao direito de ver os argumentos adequadamente considerados no ato de decidir (dimensão substancial do contraditório), o artigo 489, §1º, inciso IV, do Código de Processo Civil – aplicável ao processo administrativo por força do artigo 15 do mesmo diploma –, refere que não se considera fundamentada a decisão que não rebater todos os elementos deduzidos no processo capazes de, em tese, invalidar a conclusão adotada pelo julgador. Desse modo, havendo cumulação de fundamentos, deve o julgador analisar todos aqueles que sejam hábeis a desconstituir a tese da parte contrária, que, na hipótese de um PAD, podem ser os argumentos da defesa direcionados a infirmar a subsunção realizada pela comissão processante no Termo de Indiciação, ao término da fase instrutória. Didier Júnior lembra que, como consequência pela não observância dessa regra de fundamentação, a decisão estará eivada de nulidade:

Se a decisão não analisa todos os fundamentos da tese derrotada, seja ela a invocada pelo autor ou pelo réu, será inválida por falta de fundamentação. É o que diz o art. 489, § 1º, IV do CPC. Essa decisão contraria a garantia do contraditório, vista sob a perspectiva substancial, e não observa a regra da motivação da decisão.<sup>120</sup>

Tudo de que se falou até agora em relação ao contraditório abrange o direito à ampla defesa, até porque, como bem anota Didier Júnior, a “*ampla defesa corresponde ao aspecto substancial do princípio do contraditório*”.<sup>121</sup> Isso é evidente porque, por exemplo, não há como exercer o direito de *manifestação* (dimensão formal do contraditório) sem que se oportunize à parte ampla possibilidade de defesa.

### 3.4.3 Princípio da legalidade

Um dos postulados básicos do Estado de Direito, o princípio da legalidade possui duplo fundamento constitucional exposto. O primeiro, constante no artigo 5º,

<sup>120</sup> DIDIER JÚNIOR, *op. cit.*, pág. 344.

<sup>121</sup> *Idem*, **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017, pág. 100.

inciso II, da Constituição Federal, conforme o qual somente por Lei alguém pode ser compelido a fazer ou a deixar de fazer algo. Este viés aplica-se aos particulares, os quais gozam da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a Lei não proíbe, ou seja, é uma relação de não contradição. O segundo fundamento, direcionado à Administração Pública, está disposto no artigo 37, caput, da carta política, e determina que aquela “obedecerá” ao princípio de legalidade. Trata-se, aqui, de uma relação de conformidade entre ato administrativo e norma. A esse respeito, clássica é a lição de Meirelles:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim".<sup>122</sup>

Nesse trabalho, interessa enfatizar o princípio da legalidade enquanto mandamento voltado para disciplinar o agir da Administração Pública (art. 37, caput, Constituição Federal), a qual, para cada imposição de obrigação ou de sanção ao particular, deve indicar o fundamento legal que sustenta sua determinação. Possui, assim, relação direta com o atributo da tipicidade dos atos administrativos, já que, para cada ato impositivo, o Estado está obrigado a apontar, motivadamente, a norma regente e, congruentemente, sua incidência do caso concreto, que deve se subsumir a todos os pressupostos daquela. Por fim, não é demais recordar que o princípio da legalidade aplicável à Administração Pública está expresso igualmente no artigo 2º da Lei nº. 9.784/99.

#### 3.4.4 Princípio da juridicidade administrativa

O artigo 2º, parágrafo único, inciso I, da Lei nº. 9.784/99 determina que, nos processos administrativos, a Administração Pública observe, dentre outros critérios, o de “*atuação conforme a lei e o Direito*”. Para além da legalidade administrativa clássica, segundo a qual o que importa é apenas a conformidade à lei em sentido estrito, aquele dispositivo faz referência ao princípio da juridicidade administrativa, o qual significa que a:

---

<sup>122</sup> MEIRELLES; BURLE FILHO, *op. cit.*, pág. 93.

[...] Administração deve vincular-se então a um bloco de legalidade, ou seja, ao direito. Assim surgiu o princípio da juridicidade administrativa. Para Gustavo Binenbojm (2008), a vinculação ao direito não plasmado na lei marca a superação do positivismo legalista e abre caminho para um modelo jurídico baseado em princípios e regras, e não apenas nestas últimas.<sup>123</sup>

Nesse sentido, denota-se que a legalidade estrita está contida no princípio da juridicidade administrativa, que possui uma dimensão bem mais ampla, já que abrange o Direito como um todo. É nessa direção que vem se posicionando o Superior Tribunal de Justiça, conforme ilustram os julgados abaixo:

CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE AGENTE ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. NOMEAÇÃO. CANDIDATO APROVADO FORA DO NÚMERO DE VAGAS, MAS FAVORECIDO PELO SURGIMENTO DE NOVAS VAGAS DENTRO DO PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO. PRETERIÇÃO IMOTIVADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO À NOMEAÇÃO, CONFORME ENTENDIMENTO FIRMADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL, NO JULGAMENTO DO RE 837.311/PI, REL. MIN. LUIZ FUX, DJE 18.4.2016. ACÓRDÃO MANTIDO. “[...]”

8. O problema que se põe, portanto, é, apenas, o de saber-se em que consiste a preterição arbitrária e imotivada. A expressão legalidade, que durante a primeira fase do Estado de Direito dominava a avaliação da validade dos atos administrativos, perdeu, desde os anos iniciais da década de 50 do século XX, a sua primazia. Hoje, o sentido de Estado Democrático de Direito não se rege mais pela simples legalidade, que assumiu a feição de legalismo. O Estado contemporâneo submete-se à juridicidade, que abrange, além das regras positivas, os princípios jurídicos da justiça, da razoabilidade e da proporcionalidade. “[...]”. [Grifou-se] “[...]”<sup>124</sup>

Trata-se de Agravo em Recurso Especial, interposto por PIEDADE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA EM GERAL LTDA – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, contra decisão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS, que inadmitiu o Recurso Especial “[...]”. “[...]”.

<sup>123</sup> COELHO, Huaman Xavier Pinto. **O surgimento do princípio da juridicidade no Direito Administrativo**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3651, 30 jun. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24817>. Acesso em: 4 ago. 2022.

<sup>124</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança nº. 20001 – Distrito Federal (2013/0090408-0)**. Processual Civil e Administrativo. S1 – Primeira Seção. Impetrante: Bianca Fernandes da Silva. Impetrado: Ministro de Estado do Trabalho e Emprego. Impetrado: Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 12 de junho de 2019, DJe de 02 de setembro de 2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordaonum\\_registro=201300904080&dt\\_publicacao=02/09/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordaonum_registro=201300904080&dt_publicacao=02/09/2019). Acesso em: 07/08/2022.

Para melhor elucidação, transcrevo a fundamentação do acórdão recorrido:

“[...]”.

35. Assim, tem-se o resguardo da segurança jurídica por ato normativo outro que não propriamente a lei complementar, de modo que a avaliação da legalidade dá espaço a um juízo de juridicidade, vista como a vinculação da Administração não só a lei, mas a um bloco de legalidade, que englobará a Constituição, as leis, os regulamentos, os princípios gerais e os costumes. [Grifou-se]

“[...]”<sup>125</sup>

O princípio da juridicidade administrativa impõe, assim, que seja afastada a ideia de Administração cingida à legalidade estrita, de modo que um ato administrativo punitivo, por exemplo, que imponha uma sanção disciplinar com base em dispositivos legais da Lei nº. 8.112/90, deve observar o sistema normativo como um todo. É dizer, em outros termos, não pode ignorar preceitos constitucionais e princípios gerais do direito aplicáveis à espécie – como a razoabilidade, a proporcionalidade, a impessoalidade e a moralidade. Se assim o fizer, é possível arguir nulidade, a depender das circunstâncias peculiares do processo disciplinar – tais como desarazoabilidade no enquadramento da conduta, verificação de afronta à impessoalidade etc.

### 3.4.5 Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

Em que pese estes princípios sejam, por vezes, expostos de maneira separada em algumas obras, entende-se aqui, na mesma linha de Di Pietro, que um implica o outro: *“o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar”*.<sup>126</sup> No que toca à fundamentação, embora nenhum deles esteja expresso na Constituição Federal, afirma-se, todavia, que o princípio da razoabilidade:

<sup>125</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 2105467 – Alagoas (2022/0098613-6)**. Direito Administrativo e Tributário. Agravante: Piedade Conservação e Limpeza em Geral LTDA – em recuperação judicial. Outro nome: Auto Viação Nossa Senhora da Piedade LTDA. Agravado: Estado de Alagoas. Relatora: Ministra Assusete Magalhães, 01 de agosto de 2022, DJe de 01 de agosto de 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo\\_documento=documento&componente=MON&sequencial=158584142&num\\_registro=202200986136&d\\_ata=20220801&tipo=0](https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=158584142&num_registro=202200986136&d_ata=20220801&tipo=0) . Acesso em: 07/08/2022.

<sup>126</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 245.

[...] está implicitamente previsto na Constituição, como decorrência da própria ideia de Estado de Direito Democrático e do princípio da legalidade, agora considerado em seu sentido amplo, que abrange o aspecto formal (lei em sentido estrito) e o aspecto material, axiológico, substancial, que abriga os valores e princípios essenciais à justiça e à dignidade da pessoa humana. [...]

No caso do princípio da razoabilidade, a sua própria configuração, a exigir relação, adequação, proporção entre meios e fins, torna incontestável o seu fundamento constitucional, sempre que o Poder Público tenha que escolher a melhor solução diante dos valores e princípios agasalhados pela Constituição [...].<sup>127</sup>

A Lei nº. 9.784/99, no artigo 2º, caput, determina que a Administração Pública obedecerá aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A mesma Lei, no artigo 2º, parágrafo único, inciso VI, prescreve como um dos critérios a nortear o processo administrativo o de “*adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público*”.<sup>128</sup> Desse modo, a irrazoabilidade corresponde à falta de proporcionalidade (adequação) entre os meios e os fins.

Após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/18, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, nos artigos 20, parágrafo único, 21, parágrafo único, 22, §§ 1º, 2º e 3º, e 26, § 1º, inciso I, passou a prever implicitamente a razoabilidade e a proporcionalidade como elementos a guiar as mais diversas decisões do poder público: decisões de aplicação de sanções, decisões de invalidação de ato, de contrato, decisões de atuação dos órgãos de controle interno e externo etc. Por seu turno, o regulamento da LINDB, Decreto nº 9.830/19, determina, no artigo 14, que, para o exercício do direito de regresso previsto no artigo 37, §6º, da Constituição Federal, o ente público sancionador deve observar os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

No que toca em específico à proporcionalidade, ela é comumente subdividida pela doutrina em três aspectos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Acerca disso:

J. J. Gomes Canotilho comenta os elementos do princípio da proporcionalidade:

<sup>127</sup> *Idem*. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, págs. 207-208.

<sup>128</sup> BRASIL. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

1. A ADEQUAÇÃO, apreciação da propriedade da medida adotada em vista dos fins a que se propõe, verificando-se se “o ato do poder público é apto para e conforme os fins justificativos de sua adoção”;
2. A EXIGIBILIDADE OU NECESSIDADE, em que se verifica se não havia possibilidade de ser empregado meio menos gravoso contra a esfera jurídica do cidadão: “O cidadão tem direito à menor desvantagem possível”.
3. A PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO ou “princípio da justa causa”, um juízo de ponderação em torno do fato de o meio utilizado ser ou não desproporcionado diante do fim almejado, importa “pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim”.<sup>129</sup>

Ao discorrer sobre a proporcionalidade como princípio, Streck refere que ela:

[...] não pode ser alçada à plenipotenciariade principiológica, como se fosse uma metarregra para resolver problemas não resolvidos pelos “demais princípios” conformadores do sistema jurídico. A proporcionalidade deve estar presente, em princípio (e veja-se a ambiguidade da expressão), em toda applicatio. Ou seja, qualquer decisão deve obedecer a uma equanimidade; [...].<sup>130</sup>

Há consenso doutrinário no sentido de que ambos os princípios limitam o exercício da discricionariedade na edição de atos administrativos de efeito concreto – como os que aplicam uma sanção disciplinar no PAD, contexto em que grande parte dos atos processuais são de natureza vinculada. Pode-se afirmar, então, que razoabilidade e proporcionalidade são vetores para que o Poder Judiciário exerça o controle de legalidade sobre aqueles atos.

### 3.4.6 Princípio da impessoalidade

Na Constituição Federal, esse princípio está expresso no artigo 37, caput, que determina que ele seja obedecido pela Administração Pública. A Lei nº. 9.784/99 o menciona implicitamente no artigo 2º, parágrafo único, inciso III, ao estabelecer a obrigatoriedade de observância, nos processos administrativos, do critério da objetividade, sem a promoção pessoal de servidores públicos.

O princípio da impessoalidade pode ser visualizado, assim, a partir de duas perspectivas. Uma delas, de menor importância para os fins desse trabalho, é a que

<sup>129</sup> CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública**. 7ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pág. 465.

<sup>130</sup> STRECK, *op. cit.*, pág. 536.

impede a promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, do que é exemplo prático o artigo 37, §1º, da Constituição Federal.

A outra é a que diz respeito à relação entre Estado e particulares. “*Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa [...]*”.<sup>131</sup> Sob este ângulo, de mais interesse para o PAD, situações de impedimento e/ou de suspeição dos membros da comissão processante e/ou da autoridade julgadora, por exemplo, podem ser tidas como violadoras do princípio da impessoalidade.

### 3.4.7 Princípio *pas de nullité sans grief*

Conhecido também como princípio do prejuízo, instituto afeto ao direito processual em sentido amplo, o princípio *pas de nullité sans grief*, de origem francesa, prescreve:

[...] que no processo jurídico estatal somente haverá o reconhecimento de nulidade (ou de anulabilidade) se houver, do ato ou da omissão questionados (do ato administrativo produzido de modo irregular, contrário à lei), decorrido prejuízo a uma das partes processuais e, nos casos de direito punitivo, à defesa do acusado. [...].<sup>132</sup>

No direito positivo brasileiro, o princípio em comento encontra fundamento expresso no Código de Processo Penal, em seu artigo 563, cuja dicção, plenamente didática, é assim enunciada: “*Nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa*”.<sup>133</sup> Essa norma resume a essência deste princípio.

Ao criticar o princípio ora em comento – por entender que ele vai na contramão da Constituição (já que “*nada mais faz do que inverter aquilo que a modernidade nos legou: entre o Estado e as liberdades públicas, a balança deve pender a favor das liberdades*”),<sup>134</sup> Streck questiona: como demonstrar o prejuízo?

<sup>131</sup> BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 117.

<sup>132</sup> DEZAN, *op. cit.*, pág. 79.

<sup>133</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. 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: 27 out. 2022.

<sup>134</sup> STRECK, Lenio Luiz. Opinião: O STJ e o depoimento do réu delator: não há nulidade sem prejuízo?. **Revista Consultor Jurídico**, ISSN 1809-2829, 21 set. 2020. Disponível em:



Segundo o próprio autor, tal problemática já foi levada ao STF, por meio da ADPF 612 do Paraná, mas não teve solução, pois fulminada *in limine* pelo Ministro Lewandowski. Em elogio à petição inicial da referida ação, Streck lembra que ela:

[...] deixa claro que o suposto postulado “pas de nullité sans grief” nasce de uma tentativa de calar e silenciar o poder judicial, na regra “nullité sans grief n'opere rien”, do ordenamento jurídico napoleônico, a partir do antagonismo entre o rei e o parlamento, e, portanto, contrária ao princípio republicano (arts. 1º, 3º e 4º, da CF/88). Mais ainda, acentua que o artigo 563 do CPP deve ser interpretado no sentido de se presumir o prejuízo ao acusado, *com a decretação de nulidade, sempre que se relacione a violação do rito/forma em temas ligados à “medula óssea” ou “espinha dorsal” do Processo Penal*: competência, quebra da parcialidade, cerceamento de defesa, constrição da liberdade pessoal ou de direito patrimonial, prova e julgamento e fundamentação das decisões judiciais. Correta a ADPF. Corretos os subscritores. Esse tema é candente. Deve ser enfrentado.<sup>135</sup> [Grifos no original]

Quanto ao posicionamento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca da aplicação do princípio *pas de nullité sans grief* ao processo administrativo disciplinar, é pacífica pela admissibilidade:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. [...] PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. [...] NULIDADES. NÃO CONFIGURAÇÃO. [...]. **PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF.** [...].

“[...]”

III. Em processo administrativo disciplinar, apenas se declara a nulidade de um ato processual quando houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa, por força da aplicação do princípio pas de nullité sans grief, não havendo efetiva comprovação, pelo Impetrante, de prejuízos por ele suportados, e, concluir em sentido diverso, demandaria dilação probatória, o que não é possível em sede de mandado de segurança, no qual se exige prova documental pré-constituída. Precedentes. [Grifou-se]

“[...]”<sup>136</sup>

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. [...] AUSÊNCIA DE NULIDADE. [...] EVENTUAIS VÍCIOS.

---

<https://www.conjur.com.br/2020-set-21/streck-eterno-retorno-questao-nao-nulidade-prejuizo>.

Acesso em: 20 mai. 2023.

<sup>135</sup> STRECK, *passim*.

<sup>136</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no mandado de segurança Nº 22197 – Distrito Federal (2015/0280837-6)**. Processual Civil. Administrativo. Primeira Seção. Agravante: Eduardo José Prata Caobianco. Agravado: União. Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, 15 de fevereiro de 2022, DJe de 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201502808376&dt\\_publicacao=17/02/2022](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502808376&dt_publicacao=17/02/2022). Acesso em: 21/08/2022.

**NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO À DEFESA. PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. [...].**

“[...]”

VII - É pacífica a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em processo administrativo disciplinar, apenas se declara a nulidade de um ato processual quando houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa, por força da aplicação do princípio pas de nullité sans grief. [Grifou-se]

“[...]”<sup>137</sup>

O princípio *pas de nullité sans grief* possui íntima vinculação com o princípio da instrumentalidade das formas. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente do STJ, que associa ambos os princípios:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. [...]. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE EFETIVO PREJUÍZO AO DIREITO DE DEFESA. **PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS – PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF**. 1. A jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de que as irregularidades apontadas no processo disciplinar devem afetar as garantias do devido processo legal para justificarem a sua anulação, dependendo, portanto, da efetiva demonstração de prejuízos, em observância ao princípio da instrumentalidade das formas - pas de nullité sans grief. [Grifou-se]

“[...]”<sup>138</sup>

Por servir igualmente para explicar o que ocorre quando se aplica o princípio *pas de nullité sans grief*, cabe transcrever lição sobre o princípio da instrumentalidade das formas:

[...] Na instrumentalidade das formas reconhece-se que o ato é defeituoso, mas, por uma opção resultante da preocupação em evitar os formalismos exagerados, afasta-se a nulidade do ato, permitindo que este gere seus efeitos e que a parte que o praticou atinja o objetivo pretendido, desde que não exista prejuízo. Note-se que, na

<sup>137</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no mandado de segurança Nº 22629 – Distrito Federal (2016/0148969-1)**. Processual Civil. Administrativo. Primeira Seção. Agravante: Geraldo Gomes dos Reis. Agravado: União. Impetrado: Ministro de Estado da Saúde. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, 16 de novembro de 2022, DJe de 19 de novembro de 2022. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201601489691&dt\\_publicacao=19/11/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601489691&dt_publicacao=19/11/2021) . Acesso em: 21/08/2022.

<sup>138</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno no recurso ordinário em mandado de segurança Nº 51097 – ES**. Processo administrativo disciplinar. Primeira Turma. Agravante: Etelvina Abreu do Valle Ribeiro. Agravado: Estado do Espírito Santo. Relatora: Ministro Benedito Gonçalves, 09 de setembro de 2019, DJe de 11 de setembro de 2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201601282399&dt\\_publicacao=11/09/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601282399&dt_publicacao=11/09/2019) . Acesso em: 05/09/2022.

aplicação desse princípio, não se trabalha com a convalidação do vício ou ainda com a sua retificação; simplesmente reconhece-se que o ato é defeituoso, mas não deve gerar nulidade, o que o faz em termos de eficácia um ato idêntico ao praticado em respeito às formalidades legais.<sup>139</sup> [Grifou-se]

É possível, diante disso, inferir que a teoria das nulidades materiais do ato administrativo, quando aplicada no PAD, é mitigada pelo princípio *pas de nullité sans grief*, visto que a nulidade somente é declarada se do vício decorre prejuízo para a parte. Essa influência exercida por aquele princípio – o qual, em dadas circunstâncias de ausência de prejuízo, representa óbice à nulificação do ato –, pode ser explicada pela tese de Dezan:

Afirma-se aqui que há distinção ontológica entre atos administrativos autônomos – o que chamamos de atos materiais – e atos administrativos processuais, produzidos para surtirem efeitos dentro do ambiente processual administrativo. Os atos administrativos inseridos em ambiente processual sofrem influência, e.g., de princípios constitucionais processuais [...]. Consubstanciam-se, assim, atos administrativos materiais-processuais, de natureza híbrida [...].<sup>140</sup> [Grifou-se]

Esse caráter híbrido material-processual do ato administrativo disciplinar, ainda segundo aquele autor, conduz a uma complexidade que exige que a análise para aferir a presença de vícios em tais atos e no processo seja efetivada segundo uma cronologia: a) primeiro, dos requisitos do ato administrativo material; b) segundo, das condições da ação; c) por último, dos pressupostos de existência, de validade e de desenvolvimento regular do processo como relação jurídica em contraditório.<sup>141</sup> É no primeiro passo que se insere a teoria das nulidades materiais do ato administrativo, enquanto que os outros dois decorrem da teoria geral do processo, estudada no Direito Processual Civil.

Sob essa ótica de submissão a duplo regime jurídico, material e processual, o ato disciplinar – ato administrativo híbrido –, mais que os atos processuais jurisdicionais, tramitam por “dois mundos”: material e processual. Pode ser válido quanto à sua face material, por ter sido produzido por autoridade competente, com observância da forma legal, finalidade legal, motivo e objeto em harmonia com a

<sup>139</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil – volume único**. 8ª ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2016. *E-book*, págs. 791-792.

<sup>140</sup> DEZAN, *op. cit.*, pág. 140.

<sup>141</sup> DEZAN, *op. cit.*, pág. 141.

lei, e, todavia, inválido quanto à sua face processual. Esta última, em razão da ofensa, por exemplo, ao devido processo legal, ao contraditório ou à ampla defesa, ou ainda, aos pressupostos de existência e de validade não do ato em si considerado, mas sim do processo [...]. [Grifou-se]

[...]

Dessa feita, há de se concluir que os requisitos materiais de “validade em sentido lato” do ato de disciplina (existência, validade e eficácia) são pressupostos de validade, também em sentido amplo, do ato processual por ele representado, mas não exclusivamente determinante dessa validade sob a ótica processual.<sup>142</sup> [Grifou-se]

Retomando as palavras do autor, um ato administrativo híbrido (ato inserido no bojo de um PAD) pode ser válido no que se refere aos requisitos legais sujeito, finalidade, forma, motivo e objeto, mas, por outro lado, ser inválido por ferir, por exemplo, o princípio processual do contraditório. De outra banda, pode conter vício em um de seus elementos – como na forma, por exemplo – e, no entanto, por não gerar prejuízo à parte, não ter sua nulidade declarada em face da aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*.

Esse princípio, diga-se por fim, transfere à parte prejudicada o ônus de, na alegação de existência de vício em determinado ato processual, demonstrar o conseqüente prejuízo concreto experimentado. Se não houver êxito nessa incumbência, não será declarada a nulidade do ato por força do princípio *pas de nullité sans grief*.

### 3.4.8 Princípio da verdade material

O princípio da verdade material, também denominado por alguns como verdade real, faz com que o processo administrativo disciplinar habite uma realidade diversa do que ocorre, por exemplo, no processo civil. Para melhor assimilar seu significado, oportuno conhecer sua antítese, que se verifica na seara processual civil, onde se admite a verdade formal.

Em que pese, no processo civil, o juiz detenha poderes instrutórios exercidos de ofício (art. 370, caput, Código de Processo Civil), vigora naquele contexto a possibilidade de presunção relativa de veracidade das alegações de fato formuladas pelo autor quando, por exemplo, não for observado pelo réu, ao oferecer contestação, o ônus da impugnação especificada dos fatos (art. 341, caput, Código

<sup>142</sup> DEZAN, *op. cit.*, págs. 142-143.

de Processo Civil), ou se, ao contrário, o réu for revel, por não apresentar a peça defensiva no prazo legal. Em ambas as hipóteses, esclareça-se, contudo, a presunção, sendo relativa, pode ser afastada se presentes determinadas circunstâncias (respectivamente, arts. 341, incisos I a III, e 345, incisos I a IV, todos do Código de Processo Civil). Assim, os fatos sobre os quais recai a presunção legal de veracidade não dependem de prova (art. 374, inciso IV, Código de Processo Civil), podendo, inclusive, ensejar o julgamento antecipado do mérito (efeito processual da revelia), sem a necessidade de audiência de instrução (arts. 355, inciso II, e 356, inciso II, todos do Código de Processo Civil).

No processo administrativo disciplinar, em contrapartida, inadmite-se, por força do princípio da verdade material, a incidência de presunção de veracidade e seus efeitos prejudiciais ao réu/acusado. A comissão processante no PAD deve, pois, diligenciar tudo que for cabível legalmente para retratar a verdade real por meio das provas entranhadas aos autos do processo, ou ao menos aquilo que corresponde ao mais próximo possível da realidade do que efetivamente ocorreu, ainda que sem a provocação do servidor acusado. Como agrega a Controladoria-Geral da União (CGU):

[...] Não se admite, deste modo, a “verdade sabida” no processo administrativo disciplinar. Desse princípio decorre que a Administração tem o poder-dever de tomar emprestado e de produzir provas a qualquer tempo, atuando de ofício ou mediante provocação, de modo a formar sua convicção sobre a realidade fática em apuração. Ainda que aquele que figura como acusado não tenha pedido a produção de determinada diligência que poderia lhe beneficiar, afastando, por exemplo, sua autoria, cabe à comissão buscar a produção de tal prova.<sup>143</sup>

Compulsando a Lei nº. 8.112/90, localizam-se, em dois artigos, exemplos de aplicação concreta do princípio da verdade material:

**Lei nº. 8.112/90**

Art. 155. Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos. [Grifou-se]

[...]

---

<sup>143</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 16.

Art. 160. Quando houver dúvida sobre a sanidade mental do acusado, a comissão proporá à autoridade competente que ele seja submetido a exame por junta médica oficial, da qual participe pelo menos um médico psiquiatra.<sup>144</sup> [Grifou-se]

Exsurge que os verbos “*promoverá*” e “*proporá*”, conjugados no modo verbal do imperativo, impõem à comissão processante um poder-dever, no sentido de que ela está vinculada a adotar, de ofício inclusive, todas as providências probatórias necessárias e lícitas para atingir a verdade material. É por tal característica deste princípio que Carvalho afirma que:

[...] o princípio da verdade material impõe que sejam coletadas tantas provas quantas necessárias para o esclarecimento do fato e da respectiva autoria, pois o compromisso do órgão decisor não é meramente formal, “com o mero desenrolar de procedimentos, prazos, registros”, mas com a busca da verdade, com a reunião aos autos de elementos de convicção objetivos, concretos, “que permitam decidir no plano da certeza. [...] a prova deve ser coletada para esclarecer a verdade verdadeira. Não nos basta a verdade formal”.<sup>145</sup>

Pelo que se denota dessa exposição, intui-se que o princípio da verdade material, assim como outros, milita preponderantemente em prol do acusado. Sua fiel observância conduz a um processo mais justo, visto que estimula a busca da verdade real, com a identificação dos fatos que realmente aconteceram.

---

<sup>144</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>145</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 581.

## **4 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DE RITO ORDINÁRIO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ: FASES E NULIDADES**

Nos capítulos anteriores, delinearão-se os contornos mais relevantes da teoria do ato administrativo e do processo administrativo em sentido amplo, principalmente naquilo que pertine ao objeto deste trabalho. A abordagem de ambas as premissas previamente fez-se necessária à construção do substrato que permitirá, agora, concentrar o foco no tema central: o processo administrativo disciplinar de *rito ordinário* disciplinado pela Lei nº 8.112/90 entre os artigos 148 e 173, aplicável no âmbito da Administração Pública federal. Simultaneamente à exposição do respectivo rito processual legal, pretende-se apontar alguns vícios que podem incidir em determinados atos administrativos e oportunizar eventual declaração de nulidade.

Essa análise será empreendida a partir dos postulados da teoria das nulidades materiais do ato administrativo em cotejo com os entendimentos consubstanciados nos julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ). A partir desse diálogo entre teoria e jurisprudência, pretende-se verificar em que medida esta última mitiga os postulados da primeira. Para tanto, utilizar-se-á como norte principal, sem embargo de citar precedentes diversos daquela Corte superior, a Edição nº 141 da publicação periódica *Jurisprudência em Teses*, item 1, que estabelece, pode-se assim dizer, o marco central que reflete toda a sua jurisprudência atinente ao tema.

Antes, porém, de se percorrer o caminho do PAD, é importante trazer a lume alguns fundamentos que regem o regime jurídico administrativo disciplinar da Administração Pública Federal.

### **4.1 Contextualização legislativa do tema**

A norma fundamental regente é a já citada Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Ela regula o vínculo jurídico estatutário entre os servidores públicos federais e o ente federativo União. O direito administrativo disciplinar está por ela regrado no Título IV (Regime Disciplinar, artigos 116 a 142) e no Título V (Processo Administrativo Disciplinar, artigos 143 a 182).

A despeito de aquele estatuto jurídico dispor sobre diversas nuances relativas à temática disciplinar, referida norma reclama a aplicação subsidiária e supletiva de outros diplomas legais, inclusive de outros ramos do Direito. Dentre as normas que vêm em socorro do estatuto jurídico federal, enumeram-se, não exaustivamente, as seguintes: a) Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal; b) Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) – o processo administrativo disciplinar é referenciado pelo artigo 14, §3º, como meio hábil para se apurar fatos ímprobos levados ao conhecimento da Administração pública por meio de representação, além de os artigos 9º, 10 e 11 conceituarem e tipificarem os atos de improbidade administrativa, aos quais o artigo 132, inciso IV, da Lei nº. 8.112/90 faz menção como hipótese de incidência do ato punitivo disciplinar demissão; c) Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) – estabelece normas alusivas à invalidação, à interpretação e à sanção no âmbito do direito administrativo entre os artigos 20 a 30 (esta norma adquiriu extrema relevância para o PAD principalmente após a edição da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que incluiu disposições atinentes à segurança jurídica e à eficiência na criação e na aplicação do direito público, destacando-se aqui os dispositivos pertinentes à motivação, à decisão e à responsabilização; d) Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019 – regulamenta o disposto nos artigos 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB); e) Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) – o artigo 15 desse estatuto processual estabelece que suas disposições serão aplicadas supletiva e subsidiariamente ao processo administrativo.

#### 4.1.1 A aplicação da legislação penal

O processo administrativo disciplinar, enquanto instrumento de aplicação de sanções administrativas, insere-se no contexto do que se denomina de direito administrativo sancionador, o qual resulta de construção doutrinária e jurisprudencial e congrega distintos segmentos pelos quais se opera o poder punitivo do Estado (de contas, regulatório, ambiental, administrativo, concorrencial etc.). A partir da edição da Lei nº. 14.230, de 25 de outubro de 2021, a existência de um direito administrativo sancionador passou a ser reconhecida legalmente, com a inclusão do



§4º ao artigo 1º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Nesse sentido, por fazer parte do campo de abrangência da prerrogativa de punir do Estado, tem-se entendido que ao direito administrativo sancionador aplicam-se, no que couber, os regramentos de Direito Penal e de Direito Processual Penal. Corroborando essa premissa, o Superior Tribunal de Justiça vem assim se manifestando:

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. “[...]” SANÇÃO POR INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. **DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

“[...]”

II - O poder punitivo estatal exteriorizado no direito administrativo sancionador exige o diálogo com o regime jurídico aplicável no âmbito do Direito Penal, [...]. [Grifou-se]

“[...]”<sup>146</sup>

DIREITO ADMINISTRATIVO. ATIVIDADE SANCIONATÓRIA OU DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO PENAL COMUM.**

“[...]”.

1. Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina. [Grifou-se]

“[...]”<sup>147</sup>

A Controladoria-Geral da União (CGU), órgão vinculado ao Poder Executivo Federal – responsável por, entre outros assuntos, exercer atividades de controle interno, de correição, de prevenção e de combate à corrupção –, dispõe, em seu

<sup>146</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial Nº 1374044 – Distrito Federal (2013/0075644-7)**. Processual Civil. Direito Administrativo. Primeira Turma. Agravante: Banco Central do Brasil – BACEN. Agravado: Banco do Estado do Rio grande do sul SA. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, 14 de fevereiro de 2022, DJe de 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento\\_tipo=integra&documento\\_sequencial=145508413&registro\\_numero=201300756447&peticao\\_numero=202100174855&publicacao\\_data=20220217](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=145508413&registro_numero=201300756447&peticao_numero=202100174855&publicacao_data=20220217). Acesso em: 11/08/2022.

<sup>147</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em mandado de segurança Nº 24.559 – Paraná (2007/0165377-1)**. Direito Administrativo. Quinta Turma. Recorrente: Fernando Furlanetto. Recorrido: Estado do Paraná. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 03 de dezembro de 2009, DJe de 01 de fevereiro de 2010. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200701653771&dt\\_publicacao=01/02/2010](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200701653771&dt_publicacao=01/02/2010). Acesso em: 11/08/2022.

Manual de Processo Administrativo Disciplinar, sobre a utilização das regras de Direito Penal na esfera disciplinar administrativa:

Em razão da proximidade de objetos, a análise dos elementos da infração disciplinar busca subsídios no Direito Penal. Tendo em vista o grande desenvolvimento que aquele ramo jurídico já alcançou na avaliação da conduta dos responsáveis pela prática de ilícitos, é oportuno recorrer à chamada Teoria do Crime, utilizada pela doutrina e jurisprudência como metodologia comparativa para esta finalidade. Em virtude dessa correlação, são em regra aceitos como parâmetros para a verificação dos elementos da infração disciplinar aqueles mesmos apontados para o crime.<sup>148</sup> [Grifou-se]

Em relação ao Direito Processual Penal, aquele órgão de controle interno igualmente reconhece a possibilidade de sua aplicação ao PAD, em caso de lacunas:

Como tampouco a Lei nº 8.112/90 traz orientação a respeito, cumpra observar, subsidiariamente, o Código de Processo Penal, segundo o qual a tradução somente será realizada quando necessária (art. 236): [...].<sup>149</sup> [Grifou-se]  
[...]  
Contudo, só é permitido trazer institutos do processo penal ao processo administrativo disciplinar em caso de lacunas, oriundas de omissão na Lei nº 8.112/90 e também na Lei nº 9.784/99.<sup>150</sup> [Grifou-se]

Essa comunicabilidade dos regramentos é possível, inclusive, em razão do que a doutrina denomina de teoria do diálogo das fontes:

A tese do diálogo das fontes foi desenvolvida na Alemanha por Erik Jayme, professor da Universidade de Helderberg, trazida ao Brasil por Cláudia Lima Marques, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A essência da teoria é que as normas jurídicas não se excluem – supostamente porque pertencentes a ramos jurídicos distintos –, mas se complementam. Como se pode perceber há nesse marco teórico, do mesmo modo, a premissa de uma visão unitária do ordenamento jurídico.<sup>151</sup> [Grifou-se]

Admissível, portanto, a aplicação, no que cabível for, dos institutos de Direito Penal e de Direito Processual Penal ao processo administrativo disciplinar – PAD.

<sup>148</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 185.

<sup>149</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 138.

<sup>150</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 159.

<sup>151</sup> TARTUCE, *op. cit.*, págs. 114-115.

De mais a mais, há infrações disciplinares que se encontram tipificadas na legislação penal, como as previstas no artigo 132, incisos I (crimes contra a administração pública), VII (ofensa física) e XI (corrupção), entre outros, todos da Lei nº. 8.112/90. Essa circunstância também leva à atração de institutos penais para o âmbito disciplinar.

#### 4.2 A responsabilização do servidor público federal

Pelo exercício irregular de suas atribuições, o servidor público federal pode ser responsabilizado civil, penal e administrativamente, conforme a dicção do artigo 121 da Lei nº. 8.112/90. As penalidades das três esferas são independentes entre si, podendo, por isso, serem cumuladas (art. 125, Lei nº. 8.112/90).

Dessa forma, o cometimento de condutas vedadas nos regramentos competentes ou o descumprimento de deveres funcionais dão margem à responsabilidade administrativa, os danos patrimoniais causados à Administração Pública ou a terceiros ensejam a responsabilidade civil, e a prática de crimes e contravenções, a responsabilização penal. [Grifou-se]

Cabe salientar que, seja qual for a penalidade, a responsabilidade pessoal do servidor público é sempre subjetiva, ou seja, deve-se comprovar dolo ou culpa. Nesse sentido, o Decreto-Lei nº 4.657/42 (LINDB), no artigo 28, e o Decreto nº 9.830/19 (regulamento da LINDB), referem que, para que o agente público seja responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas, é imprescindível comprovar, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro. Não basta, assim, o mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso (art. 12, §3º, Decreto nº 9.830/19) sem a presença de dolo ou o erro grosseiro, sendo este último definido como erro *“manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”* (art. 12, §1º, Decreto nº 9.830/19).<sup>152</sup> Há ainda que se observar os

---

<sup>152</sup> BRASIL. **Decreto nº. 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade (art. 14, Decreto nº 9.830/19), devendo também ser considerada a complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público (art. 12, §4º, Decreto nº 9.830/19), bem como que o montante do dano ao erário, por si só, não basta para configurar dolo ou o erro grosseiro (art. 12, §5º, Decreto nº 9.830/19).

Nesse contexto, insere-se o poder disciplinar, que decorre de um dos dois grandes pilares do regime jurídico administrativo: o princípio da indisponibilidade do interesse público (do qual decorrem sujeições) e o princípio da supremacia do interesse público. Deste último resultam as prerrogativas da Administração Pública, entre as quais está o poder disciplinar, um poder-dever que incumbe “à *Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa [...]*”.<sup>153</sup> Em relação aos servidores públicos, é uma decorrência da hierarquia essa submissão à apuração administrativa de ilícitos administrativos.

Como o poder disciplinar impõe um poder-dever, a apuração de infrações administrativas praticadas por servidores públicos da União é um ato vinculado. Isso resta clarificado pela redação do artigo 143, caput, da Lei nº. 8.112/90, ao dispor que a autoridade “é obrigada” a promover a apuração de infrações disciplinares. Vincula-se, portanto, a autoridade competente a apurar possível conduta infracional sempre que dela tiver notícia, não significando isso, evidentemente, que deve necessariamente aplicar uma penalidade, o que somente poderá ocorrer se restar demonstrada a responsabilidade do servidor.

Se tal dever de apurar for descumprido, é possível que tal omissão se configure em crime tipificado no Código Penal. São exemplos de possíveis crimes a corrupção passiva privilegiada (art. 317, §2º, Código Penal), a prevaricação (art. 319, Código Penal) e a condescendência criminosa (art. 320, Código Penal), dependendo do elemento subjetivo envolvido, podendo este ser: “cedendo a pedido ou influência de outrem”, no primeiro caso; “para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”, no segundo; “por indulgência”, no terceiro.

#### 4.3 O juízo de admissibilidade e os procedimentos correcionais

---

<sup>153</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, pág. 267.

O parágrafo único do artigo 144 da Lei nº. 8.112/90 determina que, se o fato levado ao conhecimento da autoridade competente “*não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto*”.<sup>154</sup> Disso se deduz que, antes de se instaurar um processo administrativo disciplinar, realiza-se o que se denomina de juízo de admissibilidade, o qual consiste em uma espécie de análise prévia da notícia de irregularidade administrativa.

A Instrução Normativa Nº 14, de 14 de novembro de 2018, editada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/Gabinete do Ministro, conceitua o juízo de admissibilidade:

**Instrução Normativa Nº 14, de 14 de novembro de 2018**

Art. 9º O juízo de admissibilidade é ato administrativo por meio do qual a autoridade competente decide, de forma fundamentada, pelo arquivamento ou instauração de procedimento correccional, conforme previsto nos arts. 5º e 6º desta Instrução Normativa.

Parágrafo único. Caso sejam identificados indícios de irregularidade com repercussão não correccional, a matéria deverá ser encaminhada à autoridade competente para a respectiva apuração, independentemente da decisão adotada no juízo de admissibilidade.

Art. 10. As denúncias, as representações ou as informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correccional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento correccional cabível.<sup>155</sup> [Grifou-se]

Os artigos subsequentes dessa norma tratam, em síntese, dos procedimentos correccionais e providências a serem aplicáveis se constatado, por meio do juízo de admissibilidade, indícios de autoria e de materialidade.

Na Lei nº. 8.112/90 são previstos três procedimentos correccionais: a) sindicância; b) processo administrativo disciplinar de *rito sumário*; c) e processo administrativo disciplinar de *rito ordinário*. A sindicância é prevista para apuração das infrações sujeitas às penalidades de advertência ou suspensão de até 30 dias (art. 145, II, Lei nº. 8.112/90). Se, por outro lado, a infração disciplinar praticada implicar as penalidades de suspensão por mais de 30 dias, de demissão, de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou de destituição de cargo em

<sup>154</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>155</sup> BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/Gabinete do Ministro. Instrução Normativa nº. 14, de 14 de novembro de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 220, p. 102, 16 nov. 2018.

comissão, utiliza-se obrigatoriamente o processo administrativo disciplinar de *rito ordinário* (art. 146, Lei nº. 8.112/90). Cabe, porém, uma ressalva: nas hipóteses específicas de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, de abandono de cargo ou de inassiduidade habitual, que ensejam demissão, prevê-se a utilização do processo administrativo disciplinar de *rito sumário* (arts. 133 e 140, Lei nº. 8.112/90), cujo trâmite é mais célere do que o de *rito ordinário*.

Estabelecidos os fundamentos básicos que circundam o tema central, serão aprofundadas, a seguir, as questões atinentes ao processo administrativo disciplinar de *rito ordinário*, no que tange às suas fases e às principais nulidades, estas últimas na visão do Superior Tribunal de Justiça.

#### 4.4 Paradigma jurisprudencial: edição nº 141 da publicação periódica “Jurisprudência em Teses”

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sua publicação periódica “*Jurisprudência em Teses*”, publiciza teses já por ele consolidadas em relação a todas as áreas do Direito. Relativamente ao processo administrativo disciplinar – PAD, a edição nº 141, em seu item 1 (um), expressa a sedimentação do seguinte entendimento daquela Corte:

O controle judicial no processo administrativo disciplinar – PAD restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo.<sup>156</sup>

Importa esclarecer que a referida edição nº 141 consolidou os entendimentos extraídos de julgados do STJ publicados até 19 de dezembro de 2019, os quais se mantêm atuais e comportam aplicação. Por isso, neste trabalho, são expostos julgados (pesquisados diretamente no site do STJ) que antecedem ao ano de 2019 e, além disso, outros que sucedem aquela data e refletem o paradigma jurisprudencial ora em referência.

---

<sup>156</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses – Edição nº 141, item 1**. Entendimentos extraídos de julgados publicados até 19/12/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em: 08 out. 2022.

Do citado paradigma, relevante conferir destaque à delimitação que ele estabelece no que tange à análise judicial dos vícios do processo administrativo disciplinar: restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo. Quanto ao primeiro aspecto, intuitivamente deduz-se que a regularidade e a legalidade dizem respeito à estrita conformidade do processo administrativo disciplinar com as balizas do Direito, ou seja, a verificação da existência ou não de vícios nos atos administrativos que o compõem.

De outro lado, no que toca à parte final do excerto mencionado, sobre a impossibilidade de incursão no mérito administrativo, esse óbice deve ser interpretado com cautela, já que, à primeira vista e em uma leitura apressada, pode levar a supor que ao Poder Judiciário não é dado controlar os atos praticados no exercício da competência discricionária. Tal interpretação, contudo, improcede. Não se olvida aqui que é intocável aquilo que se refira ao núcleo essencial da conveniência e da oportunidade (mérito administrativo). Nada obstante essa assertiva, sabe-se que o ato administrativo discricionário é, na visão do STJ, sindicável judicialmente:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. [...] REMOÇÃO. ATO MOTIVADO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.

“[...]”

2. A remoção de ofício é ato discricionário da administração pública, a qual atribui nova lotação ao servidor, considerando-se as necessidades do serviço, de modo a propiciar a eficiente prestação da atividade, respaldando-se o interesse público. No entanto, **apesar da discricionariedade do ato, é possível o controle da legalidade por parte do Judiciário**, especialmente quando demonstrado o desvio de finalidade, bem como a inexistência da motivação do ato que ensejou a prática. [Grifou-se]

“[...]”<sup>157</sup>

Some-se a isso o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, o qual dita que a lei não pode excluir da órbita de atuação do Poder Judiciário a

<sup>157</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no Recurso em Mandado de Segurança Nº 57306 – PE (2018/0092393-4)**. Processual Civil. Direito Administrativo. Segunda Turma. Agravante: Tereza Maria Barbosa Nogueira. Agravado: Estado de Pernambuco. Relator: Ministro OG Fernandes, 14 de fevereiro de 2022, DJe de 23 de fevereiro de 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201800923934&dt\\_publicacao=23/02/2022](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800923934&dt_publicacao=23/02/2022). Acesso em: 10 out. 2022.

apreciação à lesão ou à ameaça a direito (artigo 5º, XXXV, CF 88). Assim, tanto pela jurisprudência do STJ como a partir do que dispõe o princípio da inafastabilidade da jurisdição, denota-se que há a possibilidade de o Poder Judiciário incursionar-se no exame da regularidade do procedimento do PAD e da legalidade dos atos administrativos (vinculados e discricionários), relativamente aos seus requisitos de validade (sujeito, finalidade, forma, motivo e objeto), respeitado o núcleo essencial do mérito administrativo.

#### 4.5 Infrações disciplinares previstas na Lei nº 8.112/90

Antes de adentrar no exame do processo disciplinar em si, é conveniente que se exponham quais infrações são apontadas pela Lei nº 8.112/90 como aptas a legitimar a aplicação de uma sanção de natureza administrativa. Sinteticamente falando, as infrações disciplinares em espécie podem decorrer da afronta aos deveres previstos no artigo 116 e do cometimento dos tipos previstos nos artigos 117, 130, § 1º, e 132, todos da Lei nº 8.112/90.

Quanto ao conceito de “tipo”, impende esclarecer brevemente que, em virtude de delimitar o que é proibido, ele funciona como uma garantia aos destinatários da norma, que somente poderão ser penalizados diante da prática de determinadas condutas vedadas pela lei.<sup>158</sup> Nesse panorama, o “tipo” é a descrição abstrata de uma conduta proibida pelo ordenamento jurídico, como, por exemplo, a prevista no artigo 117, inciso IX, da Lei nº 8.112/90: “*valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;*”.<sup>159</sup>

Como já citado alhures, a Controladoria-Geral da União (CGU) utiliza os postulados da Teoria do Crime, afeta ao Direito Penal, como subsídio para analisar os elementos de uma infração disciplinar no caso concreto. Significa dizer que:

[...] a conduta será considerada infração disciplinar quando: i) estiverem presentes os elementos descritos em lei como caracterizadores de uma infração disciplinar; ii) o servidor não está acobertado por uma causa que exclua a ilicitude desta conduta; e iii)

<sup>158</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. *Ebook*, pág. 156.

<sup>159</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.



o servidor age de forma contrária à lei, mesmo tendo a obrigação de se comportar de outro modo.<sup>160</sup>

No excerto acima, é feita referência ao que, no Direito Penal, denomina-se respectivamente de tipicidade, de ilicitude e de culpabilidade, os quais devem ser analisados nessa ordem cronológica. Logo, a caracterização da infração disciplinar se subordina à presença concomitante daqueles três elementos. A tipicidade, sob o aspecto formal, é a subsunção do fato aos elementos objetivos e subjetivos (dolo ou culpa) do tipo; pelo aspecto material, engloba também a relevância da lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico tutelado.<sup>161</sup> A ilicitude é a *“conduta típica não justificada, espelhando a relação de contrariedade entre o fato típico e o ordenamento jurídico como um todo”*.<sup>162</sup> A culpabilidade consiste em um *“juízo de reprovação social, incidente sobre o fato e seu autor, devendo o agente ser imputável, atuar com consciência potencial de ilicitude, bem como ter a possibilidade e a exigibilidade de atuar de outro modo [...]”*.<sup>163</sup> Tais são, portanto, os requisitos que devem estar presentes para que a comissão processante do PAD proceda à indicição do servidor faltoso e a autoridade competente aplique a penalidade disciplinar correspondente. Ausente qualquer daqueles pressupostos, o ato administrativo em questão (Termo de Indicição e Portaria sancionadora) restará viciado em seu elemento motivo (se faltar tipicidade à conduta) e/ou objeto (se houver alguma causa excludente de ilicitude e/ou de culpabilidade). Visto isso, serão explicitados, no próximo tópico, os tipos disciplinares constantes na Lei nº 8.112/90, aos quais a conduta de um servidor público deve se amoldar formal e materialmente para que se concretize a tipicidade do fato.

#### 4.5.1 Tipos disciplinares em espécie

Em que pese cada órgão ou entidade possua a faculdade de estabelecer em normativos internos deveres específicos, o servidor público regido pela Lei nº 8.112/90 tem seus deveres funcionais previstos genericamente no artigo 116 daquela norma, que assim dispõe:

---

<sup>160</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 185.

<sup>161</sup> CUNHA, *op. cit.*, pág. 241.

<sup>162</sup> CUNHA, *op. cit.*, pág. 247.

<sup>163</sup> NUCCI, *op. cit.*, pág. 236.

Art. 116. São deveres do servidor:

- I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;
- II - ser leal às instituições a que servir;
- III - observar as normas legais e regulamentares;
- IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- V - atender com presteza:
  - a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;
  - b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;
  - c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.
- VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração; (Redação dada pela Lei nº 12.527, de 2011)
- VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;
- VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;
- IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;
- X - ser assíduo e pontual ao serviço;
- XI - tratar com urbanidade as pessoas;
- XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.<sup>164</sup>

A inobservância desses deveres funcionais pode resultar na aplicação de advertência ou de suspensão, a depender das circunstâncias do caso concreto. A advertência ainda será aplicada nos casos de violação das proibições constantes do artigo 117, incisos I a VIII e XIX, a seguir declinados (artigo 129 da Lei nº 8.112/90):

Art. 117. Ao servidor é proibido: (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

- I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;
- II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;
- III - recusar fé a documentos públicos;
- IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;
- V - promover manifestação de apreço ou desapreço no recinto da repartição;
- VI - cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;
- VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiareem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político;

---

<sup>164</sup> BRASIL. Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;

[...]

XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

[...] <sup>165</sup>

A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência, de recusa injustificada a ser submetido à inspeção médica determinada pela autoridade competente (artigo 130, §1º, da Lei nº 8.112/90) e em face de violação ao artigo 117, incisos XVII e XVIII, da Lei nº 8.112/90:

Art. 117. Ao servidor é proibido: (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

[...]

XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;

[...] <sup>166</sup>

No que diz respeito aos procedimentos correccionais, os casos de advertência e de suspensão de até 30 dias são apurados mediante sindicância acusatória. Caso a suspensão venha a superar 30 dias, é de rigor o processo administrativo de rito *ordinário* (artigo 146 da Lei nº 8.112/90).

Relativamente às penalidades de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão ou função comissionada, elas serão aplicadas nas seguintes hipóteses dos artigos 117, incisos IX a XVI, e 132 da Lei nº 8.112/90:

Art. 117. Ao servidor é proibido: (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

[...]

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

<sup>165</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>166</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008

XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;

XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;

XV - proceder de forma desidiosa;

XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

[...]

Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos: (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008

I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008

II - gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses. (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008

[...]

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I - crime contra a administração pública;

II - abandono de cargo;

III - inassiduidade habitual;

IV - improbidade administrativa;

V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;

VI - insubordinação grave em serviço;

VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;

VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;

IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI - corrupção;

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

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.<sup>167</sup>

<sup>167</sup> BRASIL. Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

Por força dos artigos 133 e 140 da Lei nº 8.112/90, os casos previstos no artigo 132, incisos II, III e XII, da mesma Lei, acima referidos, reclamam a apuração por meio de processo administrativo de rito *sumário*. Em todas as demais hipóteses dos artigos 117 e 132 da Lei nº 8.112/90, deve-se obrigatoriamente empregar o processo administrativo de rito *ordinário* previsto entre os artigos 148 e 173 daquele estatuto.

#### 4.6 O processo administrativo disciplinar de rito ordinário

O processo administrativo disciplinar de rito ordinário tem o seu roteiro processual resumido no artigo 151 da Lei nº 8.112/90:

Art. 151. O processo disciplinar se desenvolve nas seguintes **fases**:  
I - **instauração**, com a publicação do ato que constituir a comissão;  
II - **inquérito administrativo**, que compreende **instrução**, **defesa** e **relatório**;  
III - **juízo**. [Grifou-se]<sup>168</sup>

Por se tratar de um procedimento eminentemente vinculado, tais fases devem ser rigorosamente seguidas na sequência em que enumeradas, sob pena de ocorrência de vício no elemento forma, em sua concepção ampla, do ato administrativo sancionador. Na leitura do STJ, isso é essencial à validade da aplicação da sanção administrativa:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. CORREGEDORIA. ANAC. COMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO DE PAD. SUBMISSÃO PRÉVIA À DIRETORIA DA AGÊNCIA. DESNECESSIDADE.

1. **O processo administrativo disciplinar, no plano federal, desenvolve-se em três fases, na seguinte ordem: instauração, inquérito e julgamento** (art. 151 da Lei n. 8.112/1990), **sendo certo que o inquérito também se subdivide em (sub)fases, na seguinte ordem: instrução, defesa e relatório** (arts. 155, 159, 161, § 1º, e 166 da Lei n. 8.112/1990), de modo que o último ato da instrução, que deve preceder o prazo para defesa final e apresentação do relatório da comissão, é o interrogatório (art. 159 da mesma lei).

---

<sup>168</sup> BRASIL. Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

**2. A existência, em sequência, das referidas fases, por decorrência lógica, é essencial para a validade da aplicação da sanção administrativa,** ou seja, a Administração só pode impulsionar o feito para a fase seguinte quando concluídos os atos essenciais da etapa anterior. [Grifou-se]  
“[...]”<sup>169</sup>

Uma vez instaurado, o processo administrativo disciplinar deve ser concluído no prazo máximo de 140 dias contados da instauração, dos quais 120 dias são para que a comissão processante finalize o inquérito administrativo com a entrega do relatório final e 20 dias para a autoridade julgadora proferir sua decisão (artigos 152 e 167 da Lei nº 8.112/90). A Súmula 592 do STJ estabelece que o *“excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa”*.<sup>170</sup> No entanto, ainda que o excesso de prazo não conduza necessariamente à nulidade, a Súmula 635<sup>171</sup> daquela Corte estatui que, após decorridos 140 dias desde a interrupção, os prazos prescricionais previstos no artigo 142 da Lei 8.112/1990 voltam a fluir por inteiro. Sendo assim, ainda que não reste viciado por excesso de prazo, o processo disciplinar e a pretensão punitiva da Administração Pública correm o risco de virem a ser fulminados pela prescrição.

Os prazos de prescrição são, em regra, os estabelecidos no artigo 142 da Lei 8.112/1990: a) 5 anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; b) 2 anos, quanto à suspensão; c) 180 dias, quanto à advertência. Quando, porém, a infração disciplinar estiver capitulada também como crime, os prazos de prescrição aplicáveis são os previstos na lei penal (artigo 142, §2º, da Lei 8.112/90).

<sup>169</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança Nº 5.318 – DF (2019/0213290-1)**. Administrativo. Processo disciplinar. Primeira Seção. Impetrante: Raquel Grossi Bosque. Impetrado: Ministro da Infraestrutura. Interessado: União. Relator: Ministro Gurgel de Faria, 22 de junho de 2012, DJe de 2 de agosto de 2012. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201902132901&dt\\_publicacao=02/08/2022](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902132901&dt_publicacao=02/08/2022). Acesso em: 12 out. 2022.

<sup>170</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 592**. O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa. Brasil, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2017]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/>. Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>171</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 635**. Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei n. 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido – sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar – e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção. Brasil, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2019]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/>. Acesso em: 27 out. 2022.

Assim, é certo que se determinada conduta sancionada pelo Direito Administrativo Disciplinar também é reprimida pelo ordenamento jurídico penal, os prazos prescricionais que deverão ser observados pelo aplicador da norma não são aqueles elencados no aludido art. 142, e sim os que se encontram previstos nos arts. 109 e 110 do Código Penal, calculados de acordo com a pena máxima prevista para o crime.<sup>172</sup>

Em virtude da independência entre as esferas punitivas (artigo 125 da Lei 8.112/90), a jurisprudência do STJ e do STF são assentes no sentido de que não há necessidade de apuração criminal em andamento como pré-requisito para a utilização do prazo prescricional penal no âmbito do processo administrativo disciplinar:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRAZO. PRESCRIÇÃO. LEI PENAL. APLICAÇÃO ÀS INFRAÇÕES DISCIPLINARES TAMBÉM CAPITULADAS COMO CRIME. ART. 142, § 2º, DA LEI N. 8.112/1990. EXISTÊNCIA DE APURAÇÃO CRIMINAL. DESNECESSIDADE. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E PENAL. PRECEDENTES DO STF. SEDIMENTAÇÃO DO NOVO ENTENDIMENTO DA PRIMEIRA SEÇÃO SOBRE A MATÉRIA. PRESCRIÇÃO AFASTADA NO CASO CONCRETO. WRIT DENEGADO NO PONTO DEBATIDO.

“[...]”

3. Ocorre que, em precedente recente (EDv nos EREsp 1.656.383-SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. em 27/6/2018, DJe 5/9/2018), a Primeira Seção superou seu posicionamento anterior sobre o tema, passando a entender que, **diante da rigorosa independência das esferas administrativa e criminal, não se pode entender que a existência de apuração criminal é pré-requisito para a utilização do prazo prescricional penal.**

4. Não se pode olvidar, a propósito, o entendimento unânime do Plenário do STF no MS 23.242-SP (Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 10/4/2002) e no MS 24.013-DF (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 31/3/2005), de que **as instâncias administrativa e penal são independentes, sendo irrelevante, para a aplicação do prazo prescricional previsto para o crime, que tenha ou não sido concluído o inquérito policial ou a ação penal a respeito dos fatos ocorridos.**

5. Tal posição da Suprema Corte corrobora o entendimento atual da Primeira Seção do STJ sobre a matéria, pois, diante da independência entre as instâncias administrativa e criminal, **fica dispensada a demonstração da existência da apuração criminal da conduta do servidor para fins da aplicação do prazo prescricional penal.**

6. Ou seja, **tanto para o STF quanto para o STJ, para que seja aplicável o art. 142, § 2º da Lei n. 8.112/1990, não é necessário**

<sup>172</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 326.

**demonstrar a existência da apuração criminal da conduta do servidor.**

“[...]”<sup>173</sup>

O termo inicial da prescrição é a data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, tendo como marco interruptivo o primeiro ato de instauração válido, momento a partir do qual não é computado o prazo até o julgamento (artigo 142, §§1º e 3º, da Lei 8.112/90 c/c Súmula 635 STJ). Vencidos os 140 dias desde a interrupção, a prescrição retoma seu curso por inteiro (Súmula 635 STJ). Nessa linha de inteligência, é interessante observar que a interrupção da prescrição condiciona-se a que a Portaria seja válida, o que induz à conclusão de que, se eventualmente ela for nulificada pela constatação de vício, não terá havido a interrupção do prazo prescricional, podendo-se verificar, em decorrência disso, a prescrição, conforme as circunstâncias fáticas do caso concreto permitam.

O processo administrativo disciplinar de rito ordinário desdobra-se, assim, em uma série ordenada sequencialmente de atos administrativos, que devem ser praticados no prazo máximo de 140 dias. A Portaria de instauração o inicia, ao que se segue o inquérito administrativo, constituído por três subfases: instrução, defesa e relatório. De regra, a atividade probatória se concentra na subfase de instrução, a qual é encerrada pela confecção de um Termo de Indiciação, que formaliza a acusação do servidor. Após, este é citado para apresentar defesa escrita, depois da qual a comissão processante forma sua convicção, pela culpabilidade ou inocência, e a registra no relatório final. Recebido o processo devidamente instruído, a autoridade competente deve proferir sua decisão, que, uma vez exarada e publicada, põe fim ao PAD.

#### 4.6.1 Instauração

A instauração do PAD formaliza-se com a publicação do ato administrativo Portaria, que constitui a comissão processante, marco a partir do qual fica

---

<sup>173</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança Nº 20.857 – DF (2014/0048542-1)**. Administrativo. Mandado de segurança. Primeira Seção. Impetrante: Luiza Emilia Mello. Impetrado: Ministro de Estado da Saúde. Interessado: União. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 22 de maio de 2019, DJe de 12 de junho de 2019. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201400485421&dt\\_publicacao=12/06/2019](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400485421&dt_publicacao=12/06/2019). Acesso em: 12 out. 2022.



interrompido o prazo prescricional. Entende a doutrina que, antes de deflagrar a instauração, “[...] deve haver sido formada a convicção de que existem elementos de fato, provas e indícios, que apontem para a efetiva consumação de uma falta disciplinar por parte do funcionário [...]”.<sup>174</sup> Nas palavras de Costa, o ideal é que a Administração adote “cuidados pré-processuais”, consistentes basicamente em providências preliminares para aferir a existência concreta de elementos indicativos de autoria e de materialidade de uma infração disciplinar.<sup>175</sup> Medidas nesse sentido podem ser adotadas por meio de uma sindicância meramente investigativa, que dispensa maiores formalidades, e é conduzida sem mesmo que o servidor suspeito saiba. Tal medida acauteladora pode evitar transtornos à Administração Pública (como dispêndio de recursos públicos) e ao servidor inocente (como dissabores e aborrecimentos gerados por uma acusação falsa).

#### 4.6.1.1 Autoridade competente

Como o poder disciplinar da Administração Pública é uma decorrência do princípio hierárquico, tem-se logicamente que o “*poder-dever de instaurar o processo administrativo disciplinar cabe, em princípio, à autoridade administrativa hierarquicamente superior ao acusado [...]*”.<sup>176</sup> Sobre essa questão, a Controladoria-Geral da União (CGU) adverte que, na Lei nº 8.112/90, não há regra específica acerca de qual seja a autoridade competente para instaurar o PAD, devendo tal omissão ser suprida pelo Regimento Interno de cada órgão federal:

Diante do silêncio da Lei nº 8.112/90, a competência para instaurar os procedimentos disciplinares, no âmbito da Administração Pública Federal, depende de regulamentação da matéria, que deve ser feita de acordo com a estrutura de cada órgão.

Em regra, é o regimento interno de cada órgão público federal que soluciona tal lacuna, definindo a autoridade competente para instaurar a sede disciplinar. De um modo geral, tal competência é da autoridade a que os servidores faltosos estejam subordinados.<sup>177</sup>

---

<sup>174</sup> CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública**. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pág. 801.

<sup>175</sup> COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 3ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, pág. 130.

<sup>176</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 774.

<sup>177</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 91.

Sendo assim, para se certificar de que determinado processo disciplinar foi instaurado por autoridade com competência para tanto, deve-se compulsar o Regimento Interno do órgão respectivo. Eventual Portaria assinada por autoridade incompetente restará eivada de vício no elemento sujeito do ato administrativo, o que, em tese, leva à nulidade. Contudo, na hipótese de Portaria editada por autoridade incompetente para aplicar a sanção disciplinar, entende o STJ – o que expressa não necessariamente com essas palavras, mas sendo o que delas se infere – ser possível a aplicação do instituto da convalidação para sanar o vício de incompetência:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. [...] PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. [...] **ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA. PORTARIA INSTAURADA POR OUTRA AUTORIDADE. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA SANÇÃO POR AUTORIDADE SUPERIOR COMPETENTE.** [...]

“[...]”

XIII. Conquanto o processo administrativo disciplinar tenha sido instaurado pelo Delegado Geral da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, após o relatório final da Comissão Processante verificou-se que a autoridade instauradora não teria competência para aplicar a pena de demissão, pelo que, nos termos do art. 57, § 2º, da Lei Complementar estadual 491/2010, o processo foi encaminhado ao Governador do Estado, competente para aplicação da aludida penalidade.

XIV. Na forma da jurisprudência do STJ, **"a abertura de processo disciplinar por autoridade que detém competência para aplicar penalidade, de modo genérico, não gera nulidade se, posteriormente, a demissão foi levada a efeito por quem detinha competência específica para tal fim"** (STJ, AgRg no RMS 47.711/BA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/08/2015). Em igual sentido: STJ, RMS 12.057/GO, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe de 25/08/2008. [Grifou-se]

“[...]”<sup>178</sup>

Desse modo, havendo convalidação, com a edição de outra Portaria confirmando a primeira maculada de vício, não se decreta nulidade, a teor do que entende o STJ. Se, porém, não se proceder à edição de um ato convalidatório, todo

<sup>178</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em mandado de segurança Nº 43.831 – SC (2013/0320312-4)**. Administrativo. Recurso em mandado de segurança. Segunda Turma. Recorrente: Getulio Luiz Scherer. Recorrido: Estado de Santa Catarina. Relator: Ministra Assusete Magalhães, 19 de outubro de 2021, DJe de 26 de outubro de 2021. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201303203124&dt\\_publicacao=26/10/2021](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303203124&dt_publicacao=26/10/2021). Acesso em: 12 out. 2022.

o restante do procedimento até a decisão final será nulo por vício no elemento sujeito do ato administrativo Portaria.

Como a instauração do PAD envolve, ainda que em caráter preliminar, juízo de admissibilidade, em que é verificada a existência de indícios suficientes a demonstrar que ocorreu transgressão às regras de conduta funcional, a jurisprudência do STJ não admite que o servidor que realizou as investigações prévias em sindicância investigativa pretérita e exarou um juízo preliminar acerca da possível responsabilidade disciplinar do sindicato, determine a instauração do processo administrativo.<sup>179</sup>

A autoridade instauradora é competente também para determinar o afastamento preventivo do servidor do exercício de suas atribuições. Tal providência encontra amparo no artigo 147 da Lei nº. 8.112/90 e se destina a impedir que o servidor venha a influir na apuração da irregularidade.

O afastamento é justificado como medida cautelar, preservadora da instrução processual, com vistas a prevenir que o servidor transgressor, permanecendo em serviço, se valha de sua função ou grau hierárquico como meio de se furtar ao poder de punir estatal, mediante o artifício de inutilizar provas, destruir documentos, deletar arquivos informatizados, coagir testemunhas, subordinados e colegas de repartição, dentre outras ações ilícitas, como efetivamente sucede com alguma frequência na casuística jurisprudencial.<sup>180</sup>

O prazo do afastamento é de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração. Findo esse prazo inicial, permite-se a prorrogado por igual período, após o qual cessarão os seus efeitos, ainda que não concluído o processo.

#### 4.6.1.2 Portaria de instauração

O ato administrativo de que a autoridade competente se vale para instaurar o PAD é a Portaria. Em relação aos aspectos formais da Portaria de instauração, a Súmula 641 do STJ preceitua que ela *“prescinde da exposição detalhada dos fatos a*

---

<sup>179</sup> MS n. 15.107/DF, relator Ministro Jorge Mussi, Terceira Seção, julgado em 26/9/2012, DJe de 9/10/2012.

<sup>180</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 847.

*serem apurados*”.<sup>181</sup> Esse entendimento é censurado pela doutrina ao abrigo do argumento de que a defesa do acusado não pode ser obrigada a:

[...] recorrer à adivinhação ou ao aguardo da surpresa para tentar descobrir a esfera de atuação do colegiado instrutor e acusador, nem tentar reagir, paliativamente, em face de súbitas mudanças do rumo quanto aos fatos imputados e libelos constantemente modificados, conforme se oriente a desleal devassa da vida pessoal e funcional do servidor processado pela comissão oficial. [...] Não se instala o feito punitivo para depois decidir qual foi o motivo de sua instauração.<sup>182</sup>

Ao tratar sobre esse ponto, a Controladoria-Geral da União (CGU), em seu manual, elenca os seguintes requisitos de que deve se revestir a Portaria:

A portaria instauradora do processo administrativo disciplinar deverá conter os seguintes elementos:

- a) autoridade instauradora competente;
- b) os integrantes da comissão (nome, cargo e matrícula), com a designação do presidente;
- c) a indicação do procedimento do feito (PAD ou sindicância);
- d) o prazo para a conclusão dos trabalhos;
- e) a indicação do alcance dos trabalhos, reportando-se ao número do processo.<sup>183</sup>

Os elementos dessa lista da CGU compreendem a forma, em uma concepção restrita, do ato administrativo Portaria, de modo que a ausência de qualquer deles acarreta vício, que, todavia, pode facilmente ser sanado por ato posterior que complemente o anterior incompleto, evitando, assim, a nulidade unicamente por tal motivo. Pelo que transparece do item “e”, a “*indicação do alcance dos trabalhos*” diz respeito à delimitação da abrangência das acusações, o que significa que a atuação da comissão deve se circunscrever aos fatos correspondentes. Caso, no decorrer do processo, surjam fatos novos que não tenham relação direta com os que motivaram a instauração, devem estes ser apurados em outro PAD.<sup>184</sup>

O artigo 151, inciso I, da Lei nº. 8.112/90 expressamente refere que a instauração se concretiza com a publicação do ato, sem, porém, indicar onde aquela

<sup>181</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 641**. A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados. Brasil, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2020]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/>. Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>182</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 805.

<sup>183</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 93.

<sup>184</sup> Nesse sentido é a posição do STJ: RMS n. 14.117/SP, relator Ministro Jorge Scartezini, Quinta Turma, julgado em 14/10/2003, DJ de 19/12/2003, p. 498.

deve ocorrer. A Controladoria-Geral da União (CGU) menciona que a Portaria deve, em regra, ser publicada no Boletim Interno (Boletim de Serviço ou no Boletim de Pessoal) do órgão, sendo recomendado no Diário Oficial da União quando a apuração transcorrer *“fora do órgão instaurador ou envolvendo servidores de diferentes órgãos ou Ministérios, quando a portaria será ministerial ou interministerial, a depender do caso”*.<sup>185</sup> A posição do STJ é no sentido de ser dispensável a publicação no Diário Oficial da União, bastando que seja no Boletim Interno:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. [...] PORTARIA DE INSTAURAÇÃO. PUBLICAÇÃO EM BOLETIM DE SERVIÇO. [...].  
 “[...]”  
 2 - Conforme jurisprudência assentada, é legal a publicação do ato constitutivo da comissão disciplinar em boletim de serviço.  
 “[...]”<sup>186</sup>

Da publicação da Portaria decorrem alguns efeitos jurídicos, dentre os quais cabe fazer referência aos seguintes: a) interrupção da prescrição (art. 142, §3º, da Lei 8.112/90); b) marco inicial do curso do prazo de 140 dias para conclusão do procedimento (artigos 152 e 167 da Lei nº 8.112/90); c) impossibilidade de pedido de exoneração, de vacância e de aposentadoria pelo servidor (art. 172 da Lei 8.112/90).

#### 4.6.1.3 Comissão processante

Além de iniciar oficialmente o processo disciplinar, a Portaria da autoridade competente designa a comissão processante, composta de três servidores, que terão a incumbência de conduzir a fase do inquérito administrativo, ou seja, a instrução, a defesa e o relatório final. *“Para que o processo disciplinar atinja o seu legítimo escopo, necessário se torna que seja ele dinamizado por uma qualificada comissão, cujos membros preencham determinados pré-requisitos”*.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 96.

<sup>186</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 9.421 - DF (2003/0222784-3)**. Administrativo. Processo disciplinar. Terceira Seção. Impetrante: Paulo Roberto Monteiro da Silva. Impetrado: Ministro de Estado da Previdência Social. Relator: Ministro Paulo Gallotti, 22 de agosto de 2007, DJe de 17 de setembro de 2007. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200302227843&dt\\_publicacao=17/09/2007](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200302227843&dt_publicacao=17/09/2007). Acesso em: 22 dez. 2022.

<sup>187</sup> COSTA, *op. cit.*, pág. 176.

Quantos aos requisitos funcionais que devem nortear a escolha do colegiado processante, o artigo 149, caput, da Lei nº 8.112/90 exige dois. O primeiro é que os três componentes devem possuir estabilidade no serviço público, sendo, conforme o STJ, considerado “*nulo o processo administrativo disciplinar cuja comissão processante é composta por servidor não estável*”.<sup>188</sup> Isso afasta consequentemente a possibilidade de servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão integrar o trio. O outro requisito funcional consiste na obrigatoriedade de o presidente da comissão ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado. Como esse requisito abre duas possibilidades, o que se evidencia pela conjunção alternativa “ou”, já decidiu o STJ que não há nulidade no processo administrativo disciplinar que tem como indiciado servidor público ocupante de cargo de nível superior quando a presidência da comissão processante é exercida por servidor que também tem nível de escolaridade superior, apesar de ocupar cargo de nível médio.<sup>189</sup> A inobservância de ambos os requisitos funcionais acarreta declaração de nulidade por vício no elemento forma, sob uma concepção ampla, do ato administrativo punitivo, já que desatendidas formalidades essenciais de constituição da comissão. O presidente da comissão deverá designar um servidor para atuar como secretário, podendo a indicação recair em um de seus membros.

Requisito primordial a ser preenchido por todos os membros da comissão é o da imparcialidade, a qual, além de ser uma decorrência lógica do princípio constitucional da impessoalidade, é um imperativo estabelecido pelo artigo 150 da Lei nº 8.112/90. De uma atuação parcial podem decorrer os vícios de impedimento e suspeição, os quais retiram a imparcialidade de ânimo exigida para se cumprir o ofício inquisitório com justiça.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. [...] ALEGADO IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO [...].

“[...]”

2. No Processo Administrativo Disciplinar todos os que forem tomar decisões que causem restrições na esfera jurídica de outrem ou que participem da formação de juízo de valor acerca da existência ou não de ilícito administrativo, devem que agir com **imparcialidade**. A

<sup>188</sup> RMS n. 10.392/PE, relator Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 16/9/1999, DJ de 18/10/1999, p. 248.

<sup>189</sup> MS n. 16.031/DF, relator Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 26/6/2013, DJe de 2/8/2013.

**imparcialidade** administrativa, como **corolário do princípio constitucional da impessoalidade**, além de serem uma garantia do acusado, trata-se de figura que envolve o interesse do próprio Estado, na busca da independência, neutralidade e isenção de tratamento, sem as quais perderia sua legitimidade ao proferir decisões viciadas pela impunidade ou perseguições, bem como objetiva proteger as autoridades públicas e os membros da Comissão Processante de pressões externas a fim de influenciar na tomada de decisão contrária ou favorável ao servidor acusado.

3. "O **princípio da impessoalidade**, ou a sua versão europeia, denominada como **imparcialidade**, guardada a devida proporção, objetiva evitar que a Autoridade administrativa revista os atos praticados por sentimentos pessoais, onde o fim público é substituído por interesses subjetivo [...]" [Grifou-se] "[...]"<sup>190</sup>

Em razão disso, o §2º do artigo 149 da Lei nº 8.112/90 veda expressamente a participação em comissão de companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau. Afora esse dispositivo, o estatuto federal é silente quanto às hipóteses de impedimento e suspeição, razão por que se justifica a aplicação subsidiária da Lei nº. 9.784/99.

Classicamente, a doutrina e as leis têm dado tratamento de maior severidade aos impedimentos que à suspeição. E não é difícil discernir a razão da diferença: nos impedimentos o que temos são circunstâncias objetivas, situadas no campo do empírico, capazes de, somente por si mesmas, toldarem a imparcialidade do julgador. Já na suspeição o obstáculo radica-se muito mais na seara das avaliações subjetivas; e, dependendo do psiquismo do agente, poderão não o influenciar, minimamente que seja, na dirimência da controvérsia.<sup>191</sup>

O impedimento decorre de hipóteses de natureza objetiva, motivo pelo qual, para ser demonstrado, não requer que se perquiria sobre o ânimo subjetivo do integrante da comissão. Ele conduz a uma presunção absoluta de parcialidade, não admitindo prova em contrário. *"O defeito provocado pelo impedimento sobrevive mesmo após a decisão final tomada, podendo ser alegado após a decisão ter sido*

<sup>190</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança Nº 21.312 – DF (2014/0255554-1)**. Administrativo. Mandado de segurança individual. Primeira Seção. Impetrante: Antonio Ramos Cardozo. Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda. Interessado: União. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 14 de setembro de 2016, DJe de 21 de setembro de 2016. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201402555541&dt\\_publicacao=21/09/2016](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402555541&dt_publicacao=21/09/2016). Acesso em: 12 out. 2022.

<sup>191</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 4ª ed., atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020, pág. 240.

*ultimada*".<sup>192</sup> A Lei nº. 9.784/99, em seu artigo 18, estabelece que é impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

- I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;
- II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;
- III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.<sup>193</sup>

A suspeição, por outro lado, liga-se a uma situação subjetiva e gera uma presunção relativa de parcialidade, cabendo, por isso, prova em contrário. *“Dessa forma, o vício fica sanado se não for arguido pelo servidor acusado ou pelo próprio membro integrante da Comissão Disciplinar, tido como suspeito”*.<sup>194</sup> Nos termos do artigo 20 da Lei nº. 9.784/99, amizade íntima ou inimizade notória são os motivos que fazem irromper a suspeição, que ocorrerá se tais situações verificarem-se em relação ao servidor acusado e algum dos integrantes da comissão, ou ainda entre os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Relativamente às alegações de impedimento e suspeição, STJ tem decidido pela nulidade processual, por cerceamento de defesa, quando as arguições do acusado em seu depoimento ou na defesa escrita são ignoradas ou não apreciadas motivadamente. Nessa direção o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. NULIDADE. OMISSÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. A ausência de apreciação, de maneira injustificada, da questão preliminar levantada pelo servidor quanto à suspeição e impedimento do presidente da comissão de inquérito, caracteriza-se como cerceamento ao direito de defesa do acusado, ensejando a anulação do processo.<sup>195</sup>

<sup>192</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 109.

<sup>193</sup> BRASIL. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>194</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 2010. *E-book*, pág. 690.

<sup>195</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança Nº 7.181 - DISTRITO FEDERAL (2000/0102019-6)**. Administrativo. Terceira Seção. Impetrante: Carlos Alberto de Queiroz Barreto. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Relator: Ministro Felix Fischer, 14 de março de 2001, DJe de 9 de abril de 2001. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200001020196&dt\\_publicacao=09/04/2001](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200001020196&dt_publicacao=09/04/2001). Acesso em: 23 dez. 2022.



A competência para decidir o incidente ou arguição de impedimento ou suspeição é da autoridade instauradora, visto que o ato impugnado (designação de servidor impedido ou suspeito) é de sua autoria. Em que pese a Lei nº 8.112/90 e a Lei nº. 9.784/99 nada tratem a respeito – e, devido a tal omissão, aplicando-se subsidiariamente o artigo 313, inciso III, do Código de Processo Civil –, é conveniente que, como medida de cautela, suspenda-se o processo disciplinar e aguarde-se o desfecho do incidente levantado, porquanto os atos administrativos realizados com a participação de membro impedido ou suspeito padecem, em tese, de vício no elemento sujeito do ato, podendo culminar em nulidade. Ressalva-se, entretanto, que há julgados do STJ em que, na análise de alegação de parcialidade, consignou-se que “*o acolhimento da alegação de nulidade processual em PAD não prescinde da demonstração do prejuízo*”.<sup>196</sup>

Reconhecida situação de impedimento ou suspeição, impõe-se a substituição do respectivo integrante do trio processante. Como já assentou o STJ, tal substituição é possível desde que respeitados, no que se refere ao novo membro designado, os requisitos disciplinados no artigo 149 da Lei nº 8.112/90.<sup>197</sup>

#### 4.6.2 Inquérito Administrativo

A segunda fase do processo administrativo disciplinar de rito ordinário é o inquérito administrativo, subdividido em três subfases: instrução, defesa e relatório. É nessa fase que se obedecerá aos princípios do contraditório e da ampla defesa, com a utilização de todos os meios e recursos admitidos em direito (artigo 153 da Lei nº. 8.112/90).

No caso de ter sido realizada previamente uma sindicância para se coletar elementos hábeis a indicar a materialidade e a autoria da infração administrativa – o que não é obrigatório –, seus autos farão parte integrante do processo disciplinar como peça informativa da instrução (artigo 154 da Lei nº. 8.112/90).

---

<sup>196</sup> MS n. 19.560/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 13/2/2019, DJe de 1/7/2019.

<sup>197</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses – Edição nº 140, item 2.** Entendimentos extraídos de julgados publicados até 19/12/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/doc.jsp?selectMateria=%22DIREITO+ADMINISTRATIVO%22.MAT.&b=TEMA&p=true&thesaurus=JURIDICO&l=20&i=32&operador=E&ordenacao=MAT,@NUM>. Acesso em: 23 dez. 2022.

Vale dizer, conquanto seja possível considerar as peças de informação da sindicância como elementos indicativos do cometimento de transgressão funcional, é mister que se verifique a COLETA EM REGIME CONTRADITORIAL na fase processual, deferindo-se ao acusado a possibilidade de conhecer o que contra ele consta e foi produzido na fase sindicante, confrontar os meios probatórios mediante contraprovas e reinquirição, com vistas a que seja estabelecida a DIALÉTICA PROCESSUAL, haja vista que, na fase de mera apuração em sindicância (não punitiva em seu término), não existe a possibilidade de contraditório e ampla defesa.<sup>198</sup>

Traçando-se um paralelo com o artigo 155 do Código de Processo Penal, a prova deve ser produzida em contraditório, inadmitindo-se que o servidor seja penalizado, ao término de um processo disciplinar, por decisão fundamentada exclusivamente nos elementos informativos colhidos na eventual sindicância prévia. Caso isso venha a se concretizar, estará a decisão eivada de vício por violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

#### 4.6.2.1 Instrução

Uma vez instaurado o processo disciplinar com a publicação da Portaria, a comissão formada dá início aos trabalhos do inquérito administrativo, subfase instrução, realizando a primeira reunião a fim de deliberar “*a respeito das primeiras diligências a serem desencadeadas com vistas à elucidação das irregularidades que são acoimadas ao funcionário acusado*”.<sup>199</sup> Logo após essas deliberações, a serem registradas em Ata juntada aos autos do processo,<sup>200</sup> deve-se providenciar a imediata notificação prévia do servidor. Isso porque, a despeito de o regramento da Lei nº. 8.112/90 não dispor sobre tal providência essencial:

[...] a notificação prévia dos acusados é ato indispensável ao início do exercício da ampla defesa e do contraditório. Assim, com o início da fase de instrução, a comissão deve notificar pessoalmente o servidor da existência do processo no qual figura como acusado, a fim de que possa realizar os atos de defesa que desejar, exceto se

<sup>198</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 944.

<sup>199</sup> COSTA, *op. cit.*, pág. 133.

<sup>200</sup> Decidindo a comissão sobre a realização das iniciais providências, será lavrada, pelo secretário, a ata de instalação da comissão de processo [...]. Dessa ata inicial deverão constar, de modo sintético, todas as providências deliberadas por esse trio processante, incluindo, obviamente, a determinação para se notifique o acusado. [COSTA, *op. cit.*, pág. 198]

ainda não houver no processo elementos que justifiquem a realização de tal ato.<sup>201</sup>

Quanto ao teor da notificação prévia, entende o STJ que ela não precisa descrever minuciosamente os fatos imputados ao servidor investigado:

ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – SERVIDOR PÚBLICO – DESTITUIÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO – PROCESSO ADMINISTRATIVO – NULIDADE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA – INOCORRÊNCIA [...].

1. **Inexiste nulidade no fato da notificação decorrente de processo administrativo disciplinar não indicar, de forma precisa, os fatos imputados aos notificados**, pois, nessa fase, os mesmos ainda dependem de apuração, de modo que, concluída a fase instrutiva, procede-se através de termo próprio, a indicação das irregularidades apuradas e seus respectivos responsáveis, como meio de propiciar-lhes a efetiva defesa escrita, consoante determina o art. 161 da Lei nº 8.112/90. [Grifou-se] “[...]”<sup>202</sup>

Sobre o que deve constar na notificação, a CGU assim enuncia:

A notificação deve atender aos arts. 153 e 156 da Lei nº 8.112/90, sendo que cabe à comissão fazer constar no documento as seguintes informações:

- a) a instauração do processo contra o servidor por suposto cometimento de ilícito administrativo, indicando resumidamente o motivo da instauração ou menção que os fatos se encontram descritos em determinado processo, sem a menção ao enquadramento legal da suposta irregularidade (evitando com isto uma possível alegação de prejulgamento do caso);
- b) os direitos e meios assegurados para acompanhar o processo, contestar provas e de produzi-las a seu favor; e
- c) local e horário de funcionamento da comissão processante.<sup>203</sup>

Formalizada a notificação prévia, inaugura-se efetivamente a subfase da instrução,<sup>204</sup> com o início das diligências cabíveis pela comissão processante e dos

<sup>201</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 123.

<sup>202</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 4147 – DF (95/0037192-8)**. Administrativo. Mandado de segurança. Terceira Seção. Impetrantes: Alípio Monteiro Filho e outros. Impetrado: Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. Relator: Ministro Anselmo Santiago, 23 de setembro de 1998, DJe de 07 de dezembro de 1998. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=199500371928&dt\\_publicacao=07/12/1998](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199500371928&dt_publicacao=07/12/1998). Acesso em: 14 out. 2022.

<sup>203</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 124.

atos instrutórios, impulsionados por ela e pelo acusado, por meio da produção de provas visando apurar e esclarecer os fatos em torno dos quais se circunscreve a questão da prática de falta disciplinar, sua materialidade, autoria e demais circunstâncias pertinentes. A notificação prévia torna o servidor, antes apenas suspeito, agora formalmente acusado.<sup>205</sup>

A partir de então, a comunicação dos atos processuais a praticar – que demandem a presença do acusado ou de seu procurador, das testemunhas, de perito etc –, bem como a ciência dos atos já praticados deverão ser realizados, durante a tramitação do processo, por meio da expedição de intimação.

Durante a fase de instrução probatória, as decisões da comissão precisam ser comunicadas aos acusados ou aos seus procuradores, principalmente se as decisões são relativas à formação do conjunto probatório, ainda que o pedido de formação da prova seja de iniciativa dos acusados. Evidencia-se, assim, que as intimações que informam aos acusados ou procuradores sobre a realização de atos para a formação de provas são essenciais para o exercício do contraditório e da ampla defesa, o que afasta possíveis alegações de nulidade.<sup>206</sup>

O artigo 26, §2º, da Lei nº. 9.784/99 determina uma importante formalidade em relação à intimação: que esta observe a antecedência mínima de 3 (três) dias úteis quanto à data de comparecimento para prática de ato processual. Se tal prazo não for observado, a intimação e o ato realizado restarão viciados, a menos que haja o comparecimento espontâneo do acusado ou de outro sujeito processual, o que suprirá a falta ou a irregularidade da intimação (artigo 26, §5º, da Lei nº. 9.784/99).

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PERDA DA DELEGAÇÃO. INTERROGATÓRIO. **INTIMAÇÃO EM PRAZO EXÍGUO. GARANTIA DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. INOBSERVÂNCIA.**

---

<sup>204</sup> Em princípio, todo o esforço probatório do processo se concentra na fase em exame, embora não se desconheça que a defesa do indiciado, fazendo carrear ao processo substanciais elementos de convicção, constitua relevante força geratriz de comprovações. [COSTA, *op. cit.*, pág. 134]

<sup>205</sup> Inicialmente, registre-se que os termos “**acusado**” e “**indiciado**” serão empregados seguindo a regra presente na Lei nº 8.112/90. Isso porque, na fase inicial da instrução do processo disciplinar, quando presentes somente indícios contra o servidor e ainda não se fez nenhuma acusação formal, a lei o define como **acusado**. Na fase final da instrução, caso a comissão formalize a acusação contra o servidor na indicição, a lei passa a designá-lo como **indiciado**. [Grifou-se] [BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 123.]

<sup>206</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 126.

1. Consoante o artigo 26, §2º, da Lei 9.784/99, a intimação de interessado em processo administrativo, para fins de ciência de decisões ou efetivação de diligências, **deve observar a antecedência mínima de três dias úteis da data de comparecimento, sob pena de nulidade.**

2. Sendo assim, **considerando que a nova designação do interrogatório não observou o prazo previsto na legislação de regência, tendo ocorrido com apenas dois dias de antecedência, bem como levando em conta que os prejuízos daí decorrentes são presumidos, é de se concluir pela nulidade do ato em questão e, por conseguinte, do processo administrativo,** que culminou na perda da delegação por parte do impetrante. Precedentes: MS 9.511/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, DJ 21/03/2005; MS 12.895/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Turma, DJe 18/12/2009; MS 8.700/DF, Rel. Min. Paulo Medina, DJ de 29/11/2004. [Grifou-se]  
“[...]”<sup>207</sup>

De outro lado, jurisprudencialmente admite-se a mitigação do ditame legal de que a intimação seja expedida com a antecedência mínima de 3 (três) dias úteis. Para isso, deve-se fazer uma ponderação tendo como base as peculiaridades do caso concreto e ainda se considerando o princípio *pas de nullité sans grief*:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PAD. DEMISSÃO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PAD NÃO EVIDENCIADAS. [...].

“[...]”

4. **Não merece prosperar a alegação de nulidade em razão de a intimação dos impetrantes para a oitiva de 4 testemunhas (de um total de 25) não ter sido efetuada com antecedência mínima de três dias úteis,** nos termos do art. 26, § 2º, da Lei n. 9.784/1999, **por conta dos seguintes motivos: a)** a intimação se deu com dois dias de antecedência; **b)** as declarações das testemunhas ouvidas naquela data não constaram das razões do relatório final da comissão nem do parecer final da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde acolhido pela decisão de demissão; **c)** mesmo intimados com antecedência mínima de três dias da data da audiência para oitiva das demais testemunhas, a elas não compareceram; **d)** os impetrantes não demonstraram a ocorrência de efetivo prejuízo à defesa, à luz do princípio **pas de nullité sans grief**. [Grifou-se]

“[...]”<sup>208</sup>

<sup>207</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em mandado de segurança Nº 42.193 – ES (2013/0118521-0)**. Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Primeira Turma. Recorrente: Carlos Alberto dos Santos Guimarães. Recorrido: Estado do Espírito Santo. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, 7 de outubro de 2014, DJe de 14 de outubro de 2014. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201301185210&dt\\_publicacao=14/10/2014](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301185210&dt_publicacao=14/10/2014). Acesso em: 14 out. 2022.

<sup>208</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 10.239 – DF (2004/0180172-1)**. Administrativo. Servidor Público. Terceira Seção. Impetrante: José Estanislau de Carvalho Piorski. Impetrado: Ministro de Estado da Saúde. Relator: Ministro Antonio Saldanha Palheiro, 14 de novembro de 2018, DJe de 23 de novembro de 2018. Disponível em:

Nesse caso concreto apreciado pelo STJ, vê-se que não se declarou a nulidade de intimação enviada ao acusado com 2 (dois) dias de antecedência, para acompanhar oitiva de testemunhas, em razão de as declarações decorrentes do depoimento não terem sido consideradas no relatório final nem no parecer da Consultoria Jurídica que subsidiou a decisão da autoridade competente. Para isso, aplicou-se o princípio *pas de nullité sans grief*, ante a não demonstração de efetivo prejuízo à defesa.

Na situação abaixo, em hipótese diametralmente oposta, a prova colhida em depoimento de testemunha, sem a presença do acusado ou de seu procurador – que foi intimado com apenas 1 (um) dia de antecedência –, foi determinante para a imposição de sanção disciplinar, o que, por ter gerado prejuízo, inviabilizou a aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*, culminando na anulação do ato e na determinação de seu refazimento:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INDICIAMENTO. [...]. AUDIÊNCIA DE OITIVA DE TESTEMUNHAS. **VÍCIO NA INTIMAÇÃO. REFAZIMENTO DO ATO.** “[...]”

4. **O recorrente recebeu ofício intimando-o para comparecimento em audiência para oitiva de "testemunhas arroladas na sindicância com apenas um dia de antecedência**, afrontando regra geral disposta nos arts. 26, §2º, e 41, da Lei 9784/1999 ("os interessados serão intimados de prova ou diligência ordenada, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, hora e local de realização").

5. **Eventual afronta ao dispositivo poderia ser flexibilizada à luz do brocardo *pas de nullité sans grief*, de larga aplicação em processos administrativos. Contudo, a)** foram ouvidas três testemunhas ditas interessadas no deslinde da controvérsia, sobre as quais havia pretensão plausível de contradita/formalização de perguntas; **b)** as oitivas foram determinantes para o resultado do processo administrativo, tendo sido objeto de referência explícita em decisões que resultaram na sanção aplicada (relatório da Comissão Processante e julgamento administrativo pela Corte Especial).

6. **Recurso Ordinário provido para anular a decisão recorrida e determinar o refazimento do ato impugnado** - a oitiva de Rogério Oliveira de Aquino, Kleber Oliveira Ramos e Mauro Henrique Lopes Veras -, aproveitando-se os demais atos instrutórios.<sup>209</sup> [Grifou-se]

---

[https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200401801721&dt\\_publicacao=23/11/2018](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200401801721&dt_publicacao=23/11/2018). Acesso em: 14 out. 2022.

<sup>209</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em mandado de segurança Nº 35.113 – MA (2011/0175105-2)**. Administrativo. Processual. Segunda Turma. Recorrente: Marcos Vasconcelos de Oliveira Torres. Recorrido: Estado do Maranhão. Relator: Ministro Herman Benjamin, 14 de maio de 2013, DJe de 22 de maio de 2013. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201101751052&dt\\_publicacao=22/05/2013](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201101751052&dt_publicacao=22/05/2013). Acesso em: 14 out. 2022.

De se lembrar ainda que, conforme o artigo 27 da Lei nº. 9.784/99, o desatendimento da intimação pelo servidor não pode ser interpretado em seu desfavor, já que não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito.

Não há obrigatoriedade de o servidor acusado ser acompanhado, durante o processo, por advogado constituído nos autos. Esse é o entendimento que se deflui da Súmula Vinculante nº 5 do STF.<sup>210</sup> O artigo 3º, inciso IV, da Lei nº. 9.784/99, inclusive afirma ser facultativa a assistência por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei. Assim, não gera nulidade a aplicação de sanção disciplinar a servidor que não foi representado por advogado, se todos os demais direitos decorrentes do contraditório e da ampla defesa lhe foram assegurados. Nesse passo, optando o servidor por não constituir procurador, ele mesmo poderá participar ativamente da instrução, requerendo provas e contraditando as confeccionadas pela comissão.

As atividades de instrução são realizadas de ofício pela comissão processante (princípio da oficialidade). Tanto é assim que o artigo 155 da Lei nº. 8.112/90 preceitua que:

“[...] a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos”.<sup>211</sup>

Isso se justifica, entre outros motivos, porque é sobre a Administração Pública acusadora que recai o ônus probatório de demonstrar a materialidade da infração e a autoria do servidor, considerando que:

[...] na sistemática administrativo-disciplinar, como já abordado, há prevalência do princípio da presunção de inocência (ou não-culpabilidade) do acusado. Logo, recai sobre a comissão o encargo de provar a responsabilidade do agente público acusado, tal como

---

<sup>210</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 5**. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2008]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1199>. Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>211</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

ocorre em matéria penal. Registre-se, contudo, que, como a Administração Pública busca a verdade real dos acontecimentos, deve diligenciar para obter quaisquer provas que auxiliem no devido esclarecimento dos fatos, ainda que tais provas tenham como escopo afastar a materialidade do ilícito disciplinar.<sup>212</sup>

Como não poderia ser diferente e até mesmo por força dos princípios do contraditório e da ampla defesa, o servidor acusado tem direito de propor atuações probatórias, de modo que o artigo 156 da Lei nº. 8.112/90 dispõe que ele *pode “arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial”*.<sup>213</sup> Ao formular seu requerimento de prova, deve o servidor apresentar justificativa que demonstre a relevância do meio probatório proposto para a elucidação dos fatos em apuração. Caberá ao presidente da comissão, de outro lado, avaliar e eventualmente denegar pedidos considerados impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos, além de poder indeferir o pedido de prova pericial, quando a comprovação do fato independer de conhecimento especial de perito (artigo 156, §§1º e 2º, da Lei nº. 8.112/90). Se esses motivos se verificarem em concreto, o indeferimento de produção de provas motivado por eles não causa nulidade do processo administrativo disciplinar, como firmou o STJ.<sup>214</sup>

Uma vez que o indeferimento ao pedido de produção de prova possui caráter restritivo ao contraditório e à ampla defesa, deverá ser devidamente motivado, nos termos do artigo 50, inciso I, da Lei nº. 9.784/99. Porém, em relação à negativa de pleito para a realização de atos instrutórios, Carvalho faz a seguinte advertência no tocante à postura adotada por algumas comissões:

Na casuística da Administração Pública, a recusa de produção de provas requeridas pela defesa, por parte das comissões instrutoras oficiais, ocorre normalmente dissimuladas pelo argumento genérico/coringa, recorrente, de que seria pleito protelatório, **sem que se demonstre, de forma efetiva, a real desnecessidade da pretensão defensiva**, com a mera invocação de textos legais que autorizam a denegação de pedidos, como uma espécie de mantra

<sup>212</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 138.

<sup>213</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>214</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses – Edição nº 147, item 8**. Entendimentos extraídos de julgados publicados até 19/12/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em: 14 out. 2022.



jurídico para justificar o cerceamento do direito de produção de prova pelo acusado. [Grifou-se]

Sucedem, porém, que amíude o acusado suscita petições probatórias relevantes, sim, com o condão de lançar dúvidas sobre a autoria da infração ou de provar que o fato foi cometido por terceiros.

[...] <sup>215</sup>

Na jurisprudência do STJ, é enfatizado que a negativa a pedido de produção de prova requer motivação idônea, porquanto tal postura afeta diretamente os direitos constitucionais individuais ao contraditório e à ampla defesa:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. **CERCEAMENTO DE DEFESA. OCORRÊNCIA. NULIDADE DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA.** [...].

“[...]”

3. Posto que o indeferimento de provas protelatórias é possível com base no art. 38, § 2º, da Lei n. 9.784/1999, necessário destacar, também, a imperiosa **garantia de contraditório e ampla defesa** aos particulares por força do art. 2º da Lei n. 9.784/1999 e do art. 143, caput, da Lei n. 8.112/1990. Ou seja, **o indeferimento do pedido de produção de provas depende de motivação idônea.** [...] [Grifou-se]

“[...]”<sup>216</sup>

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. DESTITUIÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA E NULIDADE POR AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO. AUSÊNCIA.

“[...]”

10. Contra as alegações da autora, "A jurisprudência do STJ consiste em afastar a nulidade do processamento administrativo disciplinar, por cerceamento de defesa, **se houver motivação idônea para o indeferimento de produção de provas**". (MS 20.968/DF, Relator Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 29.6.2020). [Grifou-se]

“[...]”<sup>217</sup>

<sup>215</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 946.

<sup>216</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Mandado de Segurança Nº 28550 – DF (2022/0112198-2)**. Processual Civil. Primeira Seção. Agravante: União. Agravado: Adriano Carvalho Ribeiro. Impetrado: Ministro de Estado do Meio Ambiente. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 20 de setembro de 2022, DJe de 27 de setembro de 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202201121982&dt\\_publicacao=27/09/2022](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201121982&dt_publicacao=27/09/2022). Acesso em: 14 out. 2022.

<sup>217</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 26.838 – DF (2020/0229306-2)**. Administrativo. Processo disciplinar. Primeira Seção. Impetrante: Andrea Miranda Ramos. Impetrado: Ministro de Estado da Economia. Interessado: União. Relator: Ministro Herman Benjamin, 24 de fevereiro de 2021, DJe de 13 de abril de 2021. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202002293062&dt\\_publicacao=13/04/2021](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002293062&dt_publicacao=13/04/2021). Acesso em: 14 out. 2022.

Assim, para o indeferimento de pedido de coleta de prova, é de rigor que a comissão realize uma motivação idônea. Do contrário, o ato administrativo indeferitório será inquinado de vício nos elementos forma (se inexistente a motivação ou esta mostrar-se incongruente), motivo (por ausência de fundamento legal) e objeto (por sua ilicitude decorrente do cerceamento indevido de defesa).

Quanto aos meios de prova admitidos no processo administrativo disciplinar, a Lei nº. 8.112/90, no artigo 155, faz alusão exemplificativamente a apenas alguns, tais como tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos. Não há dúvida, entretanto, de que as partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados na legislação, para provar a verdade dos fatos, consoante o teor da cláusula geral disposta no artigo 369 do Código de Processo Civil. De mais a mais, a Instrução Normativa nº. 14, de 14 de novembro de 2018, que regulamenta a atividade correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, editada pela Controladoria-Geral da União (CGU), dispõe, em seu artigo 12, que, nos procedimentos correccionais, é permitido utilizar *“quaisquer dos meios probatórios admitidos em lei, tais como prova documental, inclusive emprestada, manifestação técnica, tomada de depoimentos e diligências necessárias à elucidação dos fatos”*.<sup>218</sup> Desse modo, com exceção das provas ilícitas, vedadas pelo artigo 5º, inciso LVI, da Constituição Federal e pelo artigo 30 da Lei nº. 9.784/99, podem ser empregados, no que couber, todos os meios de prova previstos no Código de Processo Civil e no Código de Processo Penal, além de outros que sejam legais e legítimos. A Súmula 591 do STJ<sup>219</sup> afirma a possibilidade de se fazer uso até mesmo de “prova emprestada”. Interessante ainda pontuar que o STJ entende cabível:

[...] o aproveitamento de prova produzida em processo administrativo disciplinar declarado nulo para a instrução de novo PAD, desde que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa, e que o vício que

---

<sup>218</sup> BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/Gabinete do Ministro. Instrução Normativa nº. 14, de 14 de novembro de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 220, p. 102, 16 nov. 2018.

<sup>219</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 591**. É permitida a “prova emprestada” no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa. Brasil, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2017]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/>. Acesso em: 27 out. 2022.

ensejou referida nulidade não recaia sobre a prova que se pretende aproveitar.<sup>220</sup>

No que toca especificamente à prova testemunhal, algumas formalidades essenciais devem ser observadas pela comissão para que não se incorra em vício. Uma delas, de extrema relevância para a regularidade do processo, é que seja providenciada a intimação tempestiva do acusado e/ou do seu advogado constituído para acompanhar a oitiva da testemunha. Ressalte-se que, pela jurisprudência do STJ, basta a intimação de um deles, ou seja, do acusado ou de seu procurador:

A falta de intimação de advogado constituído para a oitiva de testemunhas **não gera nulidade** se intimado o servidor investigado.

A simples ausência de servidor acusado ou de seu procurador **não macula** a colheita de depoimento de testemunha no PAD, desde que pelo menos um deles tenha sido intimado sobre a realização da audiência.<sup>221</sup>

Caso haja omissão da comissão processante quanto à intimação do acusado e de seu advogado e, mesmo assim, realize-se a colheita do depoimento de testemunha sem a presença daqueles, somente não haverá que se falar em prejuízo à defesa e, portanto, em declaração de nulidade se essa prova produzida irregularmente não for considerada para fundamentar a aplicação da sanção disciplinar.

No concernente à validade formal da prova testemunhal colhida sem a presença do servidor e seu advogado, ou ao menos do defensor dativo, a única possibilidade de não se verificar atentado à garantia da instrução contraditória é se a prova oral colhida unilateralmente não for, em momento algum, invocada contra o acusado, nem embase a indicição ou o próprio ato de julgamento do processo, haja vista que o princípio elementar que rege a decretação das nulidades é o da presença de prejuízo para a defesa, o qual, inexistente, não autoriza seja aduzido qualquer cerceamento à atuação defensiva do processado no feito punitivo. É o que capitula o disposto no art. 55 da Lei Federal nº. 9.784/99.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses – Edição nº 147, item 9.** Entendimentos extraídos de julgados publicados até 19/12/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>221</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses – Edição nº 147, itens 5 e 6.** Entendimentos extraídos de julgados publicados até 19/12/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>222</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 950.

A jurisprudência do STJ comunga desse entendimento doutrinário:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. [...]. OITIVA TESTEMUNHAS. INTIMAÇÃO. [...].

“[...]”

II – A falta de intimação do acusado para acompanhar o depoimento de testemunhas, por si só, não acarreta nulidade insanável no processo, em face da ausência de prejuízo **se no relatório final os depoimentos, expressamente, deixam de ser considerados na apuração da responsabilidade disciplinar por conta daquele defeito**, amparando-se a conclusão desfavorável ao servidor apenas nos demais elementos de prova. [Grifou-se]

“[...]”<sup>223</sup>

Devidamente intimado e presente na audiência designada para a colheita de prova testemunhal, o acusado e/ou seu advogado podem reinquirir a testemunha, o que é assegurado pelo artigo 156, caput, da Lei nº. 8.112/90. Antes, porém, de iniciar o depoimento, deve-se oportunizá-los contraditar a testemunha ou arguir circunstâncias ou defeitos que a tornem suspeita de parcialidade, impedida ou indigna de fé, por aplicação subsidiária do artigo 214 do Código de Processo Penal. Se a comissão acatar a contradita, registra-se o depoimento da testemunha como de informante, segundo expressa a CGU:

Acatada a contradita pelo colegiado, o depoimento será registrado como de mero informante, pois a testemunha não poderá prestar compromisso nos termos do artigo 342 do Código Penal. Não obstante, caso sejam insuficientes as razões apresentadas, a comissão não está obrigada a aceitar a contradita, devendo justificar em ata as razões de tal indeferimento e prosseguir normalmente com a tomada de depoimento.

A comissão irá igualmente qualificar o depoente como informante quando ela própria entender que existe causa de impedimento ou suspeição, independente de contradita levantada pela defesa.<sup>224</sup>

As testemunhas serão inquiridas separadamente e, na hipótese de depoimentos contraditórios ou que se infirmem, proceder-se-á à acareação entre os depoentes (artigo 158, §§1º e 2º, da Lei nº. 8.112/90).

<sup>223</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 7.736 – DF (2001/0082331-0)**. Administrativo. Servidor. Terceira Seção. Impetrante: Dione da Cruz Mangia Maciel. Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda. Relator: Ministro Felix Fischer, 24 de outubro de 2001, DJe de 04 de fevereiro de 2002. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200100823310&dt\\_publicacao=04/02/2002](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200100823310&dt_publicacao=04/02/2002). Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>224</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 149.

Prevê o artigo 159, caput, da Lei nº. 8.112/90 que, após a conclusão da inquirição das testemunhas (e, acrescente-se, depois de produzidas todas as provas), deve a comissão proceder ao interrogatório do acusado, *“ato final a ser realizado pela comissão antes de formar sua convicção acerca do indiciamento do servidor acusado ou da sugestão de arquivamento do feito disciplinar”*.<sup>225</sup> Havendo dois ou mais acusados e verificada divergência em suas declarações, promover-se-á a acareação entre eles. O STJ já pacificou, todavia, que a:

[...] acareação entre os acusados, prevista no § 1º do art. 159 da Lei n. 8.112/1990, não é obrigatória, competindo à comissão processante decidir sobre a necessidade de sua realização quando os depoimentos forem colidentes e a comissão não dispuser de outros meios para a apuração dos fatos.<sup>226</sup>

Como a Lei nº. 8.112/90 trata de maneira tímida sobre o interrogatório do acusado e tendo em vista a relevância desse ato para o esclarecimento dos fatos e para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa,

[...] a Controladoria-Geral da União recomendava às comissões adotar como parâmetro as regras dispostas nos artigos 186 a 196 do Código de Processo Penal. Porém, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), a matéria merece especial atenção, em razão do disposto no art. 15, determinando a aplicação das normas do referido diploma, de modo supletivo e subsidiário, aos processos administrativos, dentre outros.<sup>227</sup>

Nada obstante a redação do artigo 159, caput, da Lei nº. 8.112/90 no sentido de que o interrogatório suceda ao término da oitiva das testemunhas, não há óbice e não se verifica vício a inversão dessa ordem, contanto que, ao final de toda a instrução probatória e como último ato antes do indiciamento, realize-se outro interrogatório. Assim entende o STJ:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. [...]. INTERROGATÓRIO. [...]. “[...]”

<sup>225</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 152.

<sup>226</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses – Edição nº 147, item 10.** Entendimentos extraídos de julgados publicados até 19/12/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em: 15 out. 2022.

<sup>227</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 151.

IV – A oitiva do acusado antes das testemunhas, por si só, não vicia o processo disciplinar, bastando para atender à exigência do art. 159 da Lei 8.112/90, que o servidor seja ouvido também ao final da fase instrutória.  
“[...]”<sup>228</sup>

Constitui dedução lógica disso ser possível realizar mais de um interrogatório, o que pode ser visto como favorável ao acusado, que, assim, terá mais de uma oportunidade de se manifestar oralmente e esclarecer melhor eventuais pontos obscuros e controversos. Antes do interrogatório, deve o servidor ser intimado com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis quanto à data de comparecimento, aplicando-se, quanto a esse ponto, o já mencionado acima. Diga-se, por fim, ser assegurado ao acusado a garantia constitucional de, no ato do interrogatório ou mesmo antes dele por meio de manifestação expressa por escrito, ficar calado e da impossibilidade de haver prejuízo em razão do exercício de tal direito, o qual decorre do artigo 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal e do artigo 186, parágrafo único, do Código de Processo Penal.

Exaurida a prática de todos os atos instrutórios até então julgados pertinentes, a comissão examinará as provas produzidas e verificará os fatos cuja ocorrência elas atestam. Merece especial destaque a observação de que as provas carreadas aos autos do processo devem ser aptas a embasar adequadamente a conclusão a que chegar tanto a comissão processante quanto a consultoria jurídica, na posterior análise, e a autoridade julgadora. Haverá essa aptidão sempre que se denotar, de maneira congruente e harmoniosa, um nexo de causalidade entre a prova e a conclusão.

A relação de congruência entre o arcabouço probatório reunido nos autos e as conclusões da comissão e da autoridade julgadora norteará a atuação dos agentes que eventualmente vierem a exercer o controle dos resultados dos trabalhos, notadamente os órgãos específicos dentro da estrutura correccional do Poder Executivo Federal e ainda o Poder Judiciário.

**Deve, pois, haver nexo causal entre as provas entranhadas nos autos (causa) e as conclusões que sustentarem o desfecho processual (efeito).** Enfatize-se que é sob esse prisma que será

---

<sup>228</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 7.736 – DF (2001/0082331-0)**. Administrativo. Servidor público. Terceira Seção. Impetrante: Dione da Cruz Mangia Maciel. Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda. Relator: Ministro Felix Fischer, 24 de outubro de 2001, DJe de 04 de fevereiro de 2002. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200100823310&dt\\_publicacao=04/02/2002](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200100823310&dt_publicacao=04/02/2002). Acesso em: 16 out. 2022.

examinada a correção do procedimento e a eventual necessidade de desfazimento ou reforma dos atos processuais conclusivos.<sup>229</sup>  
[Grifou-se]

De acordo com a lição de Costa, após a análise de todo o conjunto probatório, a comissão pode chegar a uma das conclusões seguintes: a) que o servidor praticou efetivamente uma infração disciplinar e, portanto, deve ser indiciado; b) que as provas indicam outro servidor como autor do fato, cabendo, então, a sugestão à autoridade competente para o arquivamento do processo em trâmite e para a instauração de outro a fim de apurar a conduta do servidor apontado; c) que o acusado praticou a infração disciplinar (tipicidade), porém ao amparo de uma causa excludente de ilicitude e/ou de culpabilidade, o que igualmente ensejará o arquivamento do processo e a absolvição do servidor acusado.<sup>230</sup> Na hipótese de a autoridade julgadora, em qualquer das três situações acima, discordar da comissão, *“deverá fundamentar a sua discordância, destituir o trio processante referido e nomear, em seu lugar, uma nova comissão para o processamento do feito”*.<sup>231</sup>

Sendo concluído pela comissão que ocorreu uma infração disciplinar e que o servidor acusado é seu autor, a cronologia do processo administrativo disciplinar de rito ordinário segue com a formalização da indicição. Formula-se, então, um Termo de Indicição, ato administrativo formal de acusação também nomeado de “Despacho de Instrução e Indicição”, por meio do qual é imputada ao servidor – até então apenas “acusado” e, a partir de agora, tratado como “indiciado” – a responsabilidade administrativa pela prática de uma ou mais das infrações disciplinares decorrentes da violação aos deveres funcionais previstos no artigo 116 e/ou do cometimento daquelas capituladas nos artigos 117, 130, § 1º, e/ou 132, todos da Lei nº 8.112/90.

**A indicição envolve o juízo acerca da culpabilidade ou inocência do servidor processado** não mais em caráter precário e sem o amplo esclarecimento do quadro fático, como ocorre na portaria inicial ou no decreto de instauração do processo administrativo disciplinar, mas quando já é possível verificar quais fatos foram comprovados pelas provas coletadas ao longo da instrução (procedida de ofício ou a pedido da defesa) e se eles

<sup>229</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 136.

<sup>230</sup> COSTA, *op. cit.*, págs. 205-206.

<sup>231</sup> COSTA, *op. cit.*, pág. 207.

correspondem, ou não, a infrações disciplinares previstas no Estatuto Disciplinar do funcionalismo.<sup>232</sup>

Dispõe a respeito o artigo 161, caput, da Lei nº. 8.112/90: “*Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas*”.<sup>233</sup> Tipificar a infração disciplinar significa realizar a subsunção positiva do fato praticado pelo servidor a um tipo disciplinar.

**Considera-se tipificada a falta funcional quando o fato comprovado nos autos ajustar-se a um tipo disciplinar,** a um modelo de comportamento punível, expressamente previsto na Lei que regra direitos e deveres dos servidores públicos e estipula as condutas apenas com punições disciplinares.

[...]

Destarte, **cabe ao conselho processante examinar as provas reunidas nos autos, assim como os fatos que elas demonstram inequivocamente, e proceder ao respectivo cotejo com os ditames do Estatuto Disciplinar** do funcionalismo, verificando se a conduta do servidor corresponde, ou não, a uma transgressão funcional, promovendo-se o consentâneo enquadramento legal.

Em caso positivo, formula-se uma acusação ao funcionário, **apontando-se os fatos e as provas dos autos que lhe servem de fundamento** [...].<sup>234</sup> [Grifou-se]

A indicição consiste, pois, na especificação dos fatos imputados ao servidor e das respectivas provas que os demonstram inequivocamente. A cada fato especificado de maneira circunstanciada e detalhada, deverá a comissão fazer referência expressa à prova correspondente que serviu de elemento de convicção indutor da conclusão pelo juízo positivo de tipicidade, com a remissão às folhas do processo onde o elemento probatório encontra-se juntado. Viola o princípio da ampla defesa – o que inevitavelmente gera nulidade por vício no elemento motivo do ato, com base na teoria dos motivos determinantes – não indicar a prova do fato que levou ao indiciamento do servidor, o que se infere do seguinte julgado do STJ:

<sup>232</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 1120.

<sup>233</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

<sup>234</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 1120.



MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. **TERMO DE INDICIAMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. OCORRÊNCIA.**

“[...]”

3. **Em não tendo sido especificadas as provas** que serviram de elemento de convicção da comissão processante para o indiciamento do servidor, é de se reconhecer a **violação do princípio da ampla defesa.** [Grifou-se]

“[...]”<sup>235</sup>

Assim, naquilo que é pertinente aos elementos formais que devem constar no Termo de Indiciação, infere-se da literalidade do artigo 161, caput, da Lei nº. 8.112/90 serem dois: a) a especificação dos fatos imputados ao servidor; b) e a indicação das respectivas provas para cada fato apontado. Trata-se de elementos essenciais atinentes à forma daquele ato administrativo, que poderá ser anulado ante a ausência deles. Não se exige, porém, a remissão ao dispositivo legal transgredido, segundo o STJ:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. AUDITORA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. ATRIBUIÇÃO DE IRREGULARIDADES NA EMISSÃO DE CND'S PARA A REGULARIZAÇÃO DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL. SERVIDORA FEDERAL POR ISSO DEMITIDA. [...]

“[...]”

3. **Não é juridicamente válido, nem tampouco razoável, o argumento de que o termo de indicição deveria também conter o dispositivo legal relativo à correspondente sanção** (no caso, o inciso XIII do art. 132). Basta, para a indicição, a adequada tipificação do ato ilícito (na hipótese, o inciso IX do art. 117 da Lei n. 8.112/1990), até porque, conforme pacífica jurisprudência desta Corte, **o acusado se defende dos fatos e não da tipificação legal ou da penalidade a ela ligada.** [Grifou-se]

“[...]”<sup>236</sup>

Além da imprescindibilidade de se apontar as provas no Termo de Indiciação, deve ser clara e minuciosa a descrição dos fatos nele constantes e retratados pelo

<sup>235</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 6.913 – DF (2000/0033901-6)**. Mandado de segurança. Processo administrativo disciplinar. Terceira Seção. Impetrante: Francisco Rodrigues de Freitas. Impetrado: Ministro de Estado da Educação. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido, 13 de dezembro de 2001, DJe de 18 de fevereiro de 2002. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200000339016&dt\\_publicacao=18/02/2002](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200000339016&dt_publicacao=18/02/2002). Acesso em: 16 out. 2022.

<sup>236</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 17.868 - DF (2011/0286358-8)**. Administrativo. Mandado de Segurança. Primeira Seção. Impetrante: Rosana Denigres Napoleão. Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda. Relator: Ministro Sérgio Kukina, 08 de março de 2017, DJe de 23 de março de 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201102863588&dt\\_publicacao=23/03/2017](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102863588&dt_publicacao=23/03/2017). Acesso em: 16 out. 2022.

conjunto probatório. Não se admite descrição genérica dos fatos, ou seja, a comissão deve expor de forma pormenorizada, detalhada e explícita o fato constitutivo da infração disciplinar.

Não basta, por exemplo, dizer que um servidor não agiu conforme o dever de urbanidade, por exemplo, trata-se de acusação vaga, genérica, imprecisa, inadmissível. Deve ser dito, sim, que, no dia tal, no lugar tal, fulano, sem justa causa, proferiu um soco na cara de seu chefe, na presença de colegas de trabalho. Isso, sim, é uma acusação clara.

Sendo assim, desde logo, caso obscura a acusação, não direta, imprecisa, deve a defesa rogar, na peça defensiva, que a comissão re faça a peça acusatória de forma clara e precisa, e reabra prazo novamente para a apresentação de defesa escrita a respeito.

Não há lugar, tecnicamente, para acusações vagas/genéricas, sutis ou implícitas numa peça de indiciamento de processo administrativo disciplinar, que deve ser clara e precisa, sem dúvidas quaisquer, com a declinação explícita dos fatos constitutivos da censura oficial contra o indiciado.<sup>237</sup>

Do contrário, ou seja, havendo descrição imprecisa dos fatos, entende-se, neste trabalho, que estará o ato de indiciamento eivado de vício nos seus elementos forma (no aspecto da motivação, por defeito na descrição fática), no motivo (visto que inexatidão dos fatos incriminadores pode ser interpretado como inexistência deles) e objeto (devido à ilicitude decorrente da afronta ao exercício da ampla defesa e do contraditório, já que não há como se insurgir eficazmente sem saber exatamente contra o quê). Essa conclusão se infere de uma leitura em sentido contrário da ementa abaixo:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. [...] **TERMO DE INDICIAÇÃO**. [...] FUNDAMENTAÇÃO.

“[...]”

III – Não há vício no termo de indiciamento do servidor se as condutas a ele imputadas são descritas clara e minuciosamente, sem que se possa constatar empecilho à defesa.

“[...]”<sup>238</sup>

<sup>237</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 1124.

<sup>238</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 7.736 – DF (2001/0082331-0)**. Administrativo. Servidor público. Terceira Seção. Impetrante: Dione da Cruz Mangia Maciel. Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda. Relator: Ministro Felix Fischer, 24 de outubro de 2001, DJe de 04 de fevereiro de 2002. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200100823310&dt\\_publicacao=04/02/2002](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200100823310&dt_publicacao=04/02/2002). Acesso em: 16 out. 2022.

A conseqüente declaração de nulidade, todavia, não precisa ser de todo o processo administrativo disciplinar, mas apenas parcial, ou seja, a partir do Termo de Indiciação, que, após o desfazimento, deverá ser novamente formalizado livre das irregularidades apontadas:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. [...] ANULAÇÃO PARCIAL DO PAD EM RAZÃO DE NULIDADES INSANÁVEIS NO ATO DE INDICIAÇÃO. ART. 169 C/C 161 DA LEI 8.112/1990. AUSÊNCIA DE NULIDADE DO PAD. [...].

“[...]”

4. Do exame das provas pré-constituídas acostadas aos autos, observa-se que a par do Relatório Final elaborado pela 1ª Comissão Processante, a Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça **opinou pela anulação parcial do PAD a partir do Despacho de Instrução e Indiciação**, com a constituição de nova Comissão Processante, nos moldes do art. 169 da Lei 8.112/1990, **ao fundamento de que não houve a adequada especificação dos fatos imputados ao impetrante com base nas provas dos autos, para fins de tipificação**, conforme exige o art. 161 da Lei 8.112/1990. Desse modo, não se vislumbra qualquer nulidade no PAD por suposta inobservância do art. 168 da Lei 8.112/1990, posto que o Relatório Final da 1ª Comissão Processante não restou acolhido pela autoridade julgador por estar em desconpasso com as provas dos autos e a correta especificação dos fatos irregularidades atribuídos ao impetrante, **hipótese em que foi anulado parcialmente o PAD, a fim de que fosse feita nova indiciação**, com a correta especificação das condutas delitivas, consoante exige o art. 161 da Lei 8.112/1990, assegurando-se ao impetrante o mais completo exercício do direito de defesa. [Grifou-se]

“[...]”<sup>239</sup>

Por derradeiro, a conclusão da comissão pelo juízo positivo de tipicidade, exposta no Termo de Indiciação, deve estar respaldada de maneira consonante com as provas produzidas, de modo que seja possível estabelecer-se uma relação causal congruente na qual a conclusão decorre da prova. Impende, assim, que a prova seja capaz de demonstrar, com congruência – repita-se –, os elementos da infração disciplinar relativos à tipicidade, à ilicitude e à culpabilidade.

Uma vez formalizada a acusação com a confecção do Termo de Indiciação e sua juntada aos autos, o presidente da comissão expedirá mandado de citação para

<sup>239</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 21.544 – DF (2015/0004447-1)**. Processual Civil e Administrativo. Primeira Seção. Impetrante: Fabio Rodrigo Ribeiro de Almeida. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 22 de fevereiro de 2017, DJe de 07 de março de 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201500044471&dt\\_publicacao=07/03/2017](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500044471&dt_publicacao=07/03/2017). Acesso em: 16 out. 2022.

que o servidor indiciado apresente defesa escrita. Caso a citação seja pessoal, o indiciado deverá apor o ciente na cópia; havendo recusa de sua parte, “o prazo para defesa contar-se-á da data declarada, em termo próprio, pelo membro da comissão que fez a citação, com a assinatura de (2) duas testemunhas”.<sup>240</sup> Em regra, o prazo para apresentação de defesa escrita é de 10 dias corridos (artigos 161, §1º, e 238 da Lei nº. 8.112/90). Se houver dois ou mais servidores indiciados, o prazo será comum e de 20 dias corridos (artigos 161, §2º, e 238 da Lei nº. 8.112/90). Achando-se o indiciado em lugar incerto e não sabido, será citado por edital, hipótese em que o prazo para defesa será de 15 dias corridos a partir da última publicação do edital (artigos 163 e 238 da Lei nº. 8.112/90). O prazo de defesa, seja qual for, poderá ser prorrogado pelo dobro, para diligências reputadas indispensáveis (artigo 161, §3º, da Lei nº. 8.112/90). O artigo 238 do estatuto federal disciplina que o dia do começo é excluído da contagem do prazo, incluindo-se o do vencimento, sendo que, se vencer em dia em que não haja expediente no órgão, prorroga-se o prazo para o primeiro dia útil subsequente.

#### 4.6.2.2 Defesa

A segunda subfase do inquérito administrativo é a defesa do servidor indiciado, etapa em que, após a conclusão da instrução, da formalização do Termo de Indiciação e da citação, oportuniza-se a apresentação das razões defensivas. Esse momento caracteriza o ápice do caráter dialético do processo, à vista de que é a ocasião prevista especificamente para que o indiciado, parte mais fraca na relação jurídica de fundo, oponha suas contrarrazões a respeito de todas as conclusões da comissão que lhe foram prejudiciais, participando ativamente da construção do resultado final do PAD.

Não há linhas preestabelecidas para a formalização desse tão importante ato do processo disciplinar, mas recomenda-se, contudo, que deva ser elaborado com precisão, lógica e clareza. A própria peça de instrução e indiciação já fornece o logradouro seguro por onde devem trilhar os argumentos da defesa.

---

<sup>240</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

É de bom alvitre, pois, que a defesa escrita seja discorrida numa cronologia sequencial que contrarie, ponto por ponto, os elementos de convicção que levaram a comissão a concluir pelo indiciamento do funcionário acusado.<sup>241</sup>

Sobre como o indiciado e/ou seu advogado deve proceder para bem formular a defesa, Carvalho, citando Vicente Ferrar Correia Lima, registra que:

Ao examinar o processo para a articulação da defesa propriamente dita, o indiciado, ou seu defensor, terá que recorrer às provas constantes do processo, compará-las, verificar se há contradições, se os elementos de seu depoimento, das diligências ou de outras peças existentes refutam integralmente as alegações e comprovações que lhe são contrárias para preencher-lhes as lacunas; se as causas determinantes do fato não decorreram também de omissões ou de fatos da própria administração, enfim, procurará coordenar o que houver no processo para sustentar sua verdadeira posição em relação ao ilícito de que está sendo indiciado. Alegará o indiciado atenuantes e aduzirá justificativas que possam concorrer para demonstrar a ausência de culpa e dolo. É claro que a extensão da defesa não influirá no ânimo da autoridade que o vai julgar. O que importa na defesa é a lógica do raciocínio, da argumentação, apoiada na análise das provas, das demais peças do processo e das circunstâncias em que o fato ocorreu. É com a análise fria de todas as minúcias processuais, caracterizadoras da ausência de má-fé, que o indiciado, mesmo considerado culpado, poderá obter, no julgamento, pena mais branda.<sup>242</sup>

Na elaboração da defesa escrita, convém observar dois preceitos regentes da contestação no processo civil. Um deles é o princípio da eventualidade (ou da concentração da defesa), previsto no artigo 336 do Código de Processo Civil, pelo qual é conveniente ao servidor indiciado alegar, na peça defensiva, toda a matéria de defesa cabível, visto que, em regra, não haverá nova oportunidade posteriormente (preclusão). O outro preceito diz respeito ao ônus da impugnação especificada (artigo 341 do CPC), que dita incumbir à parte que se defende manifestar-se precisamente sobre as alegações de fato constantes da acusação. Deve-se, pois, contraditar ponto a ponto cada fato levantado em desfavor do indiciado, rebatendo-se um a um, o que se coaduna com a premissa jurisprudencial do STJ de que, no PAD, defende-se dos fatos e não da capitulação jurídica apontada no Termo de Indiciação:

---

<sup>241</sup> COSTA, *op. cit.*, págs. 220-221.

<sup>242</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 1154.

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CAPITULAÇÃO LEGAL DO ATO DE DEMISSÃO QUE NÃO CONSTOU DO TERMO DE INDICIAMENTO. **SERVIDOR SE DEFENDE DOS FATOS QUE LHE SÃO IMPUTADOS E NÃO DA RESPECTIVA CAPITULAÇÃO LEGAL.** [...].

“[...]”

6. No Processo Administrativo Disciplinar, como acontece até mesmo no Processo Penal, que é aquele cercado das maiores garantias, **o acusado se defende dos fatos que lhe são imputados** e não da respectiva capitulação legal. [Grifou-se]

“[...]”<sup>243</sup>

No tocante às matérias defensivas, elas podem ser divididas em formais ou indiretas e as de mérito propriamente ditas.

A defesa formal ou indireta pode abranger, exemplificativamente, tópicos como: **a)** vício de forma decorrente da ausência de exame pericial de insanidade mental do indiciado, por negativa da comissão ou pela sua omissão em requerer; **b)** impedimento e/ou suspeição da autoridade instauradora ou de um ou mais membros da comissão processante, ensejando vício no requisito sujeito dos atos administrativos por eles praticados; **c)** vício de forma em razão de comissão constituída por um ou mais servidores sem estabilidade no serviço público; **d)** vício de forma em virtude de o presidente da comissão ocupar cargo de nível inferior ao do acusado e possuir nível de escolaridade também inferior; **e)** autoridade instauradora sem competência legal, culminando em vício no requisito sujeito do ato administrativo inaugural do processo (Portaria); **f)** expedição de intimação sem observância do prazo mínimo de três dias úteis, gerando vício de forma; **g)** negativa injustificada de produção de prova essencial (vício de motivo) ou indeferimento com fundamentação incongruente (vício de forma); **h)** juntada de prova nova aos autos do processo, de ofício, sem abertura de vista ao acusado durante a instrução, o que leva a vício de forma; **i)** vício de forma por ausência de intimação do acusado e de seu advogado para acompanhar a oitiva de testemunha; **j)** inobservância de prazos e formalidades legais diversos; **k)** qualquer tipo de vício em algum dos atos administrativos exarados até então pela comissão.

<sup>243</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 19.885 – DF (2013/0066302-6)**. Mandado de segurança. Processo Administrativo Disciplinar. Primeira Seção. Impetrante: Cosme Pires de Oliveira. Impetrado: Ministro de Estado da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Interessado: União. Relator: Ministro Herman Benjamin, 09 de novembro de 2016, DJe de 29 de novembro de 2016. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201300663026&dt\\_publicacao=29/11/2016](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300663026&dt_publicacao=29/11/2016). Acesso em: 17 out. 2022.

Quanto à defesa de mérito, é possível alegar prescrição da pretensão punitiva e, em algumas situações específicas, superveniência de sentença penal absolutória que negue a existência do fato ou sua autoria, vinculando a instância administrativa nos termos do artigo 126 da Lei nº. 8.112/90. Em sequência, o servidor indiciado deverá enfrentar diretamente os pontos da acusação. Logo, tendo em vista que a caracterização da infração disciplinar subordina-se à presença dos pressupostos tipicidade, ilicitude e culpabilidade, impende, na defesa de mérito, apontar alguma causa excludente daqueles elementos, do que são exemplos: **a)** ausência de dolo e culpa; **b)** erro de tipo; **c)** força maior; **d)** ausência de tipicidade material pela baixa lesividade do dano causado (princípio da insignificância); **e)** ausência de tipicidade formal pela não subsunção do fato ao tipo; **f)** ausência de nexo causal; **g)** legítima defesa; **h)** estado de necessidade; **i)** estrito cumprimento de dever legal; **j)** exercício regular de direito; **k)** coação moral irresistível; **l)** estrita obediência à ordem, não manifestamente ilegal, de superior hierárquico; **m)** erro de proibição.

A defesa escrita pode ser apresentada pelo próprio servidor ou por seu procurador constituído. Não há obrigatoriedade de que o procurador seja advogado, ante o teor da Súmula Vinculante nº 5 do STF e do artigo 3º, inciso IV, da Lei nº. 9.784/99, já referidos anteriormente. Diante da circunstância de, uma vez estando perfectibilizada de forma regular a citação, o indiciado não apresentar defesa no prazo legal, será considerado revel, pelo que dispõe o artigo 164, caput, da Lei nº. 8.112/90. Diferentemente do que ocorre no processo civil – em que o efeito material da revelia consiste, em regra, na presunção relativa de veracidade das alegações de fato formuladas pelo autor (art. 344 do CPC), podendo culminar em um julgamento antecipado do mérito (art. 355, II, do CPC) –, no processo administrativo disciplinar, ao contrário, a consequência da revelia é a devolução do prazo para a defesa, a qual, nessa situação, será atribuída a um servidor designado como defensor dativo (artigo 164, §§1º e 2º, da Lei nº. 8.112/90).

O segundo exemplo de nomeação de defensor dativo é quando a defesa é considerada inepta pela comissão disciplinar. A defesa é considerada inepta quando não é satisfatória. É a defesa insuficiente, sem argumentação que permita efetivamente rebater os fatos imputados ao servidor no termo de indicição. Ou seja, a defesa é apresentada pelo indiciado ou por seu procurador/defensor, ainda que dativo, mas a comissão julga que aquela não foi capaz de, de fato, defendê-lo.

Ressalte-se que não é recomendável, na hipótese de defesa apresentada por advogado devidamente constituído pelo acusado, a comissão declarar que a defesa é inepta.<sup>244</sup>

O defensor dativo, que é designado pela autoridade instauradora, deverá atender ao seguinte requisito: ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado. A partir do dia da publicação da designação do defensor dativo, tem início a contagem do prazo para apresentação da defesa escrita.

Como o teor e os fundamentos da acusação não são expostos na Portaria de instauração, mas apenas no Termo de Indiciação, pode ocorrer de a defesa entender ser indispensável a produção de outras provas nessa fase do processo. Acerca disso, muito apropriada a seguinte ponderação doutrinária:

Ora, não obstante o servidor possa ter participado da atividade instrutória, pode ser que com a indicição sejam articuladas acusações ou ocorra alusão a fatos controversos ou mal elucidados, hipótese em que não cabe compelir o acusado a apresentar peça escrita defensiva enquanto há margem para a coleta de provas relevantes para esclarecer argumentos ou pontos de vista do indiciado.

[...]

Até em face da predita ocorrência de os artigos de acusação somente serem explicitados na peça indiciária, deve ser deferida a oportunidade de o acusado requerer a produção de provas ainda depois do término da fase instrutória, visto que somente após conhecidos com clareza os fundamentos acusatórios é que a defesa pode calcular os meios probatórios necessários para desconstituir o libelo articulado contra o funcionário, ainda que a proposição de provas requeira dilação superior ao dobro da prorrogação do prazo para defesa (artigo 161, §3º, Lei nº. 8.112/90) [...].<sup>245</sup>

A necessidade da prática de novos atos instrutórios provavelmente demandará a realização de novas diligências e, quiçá, dilação de prazo. Isso, porém, nem sempre é deferido, já que o presidente da comissão pode considerar tais pedidos como impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos (artigo 156, §1º, da Lei nº. 8.112/90). Mister pontuar que, sob pena de nulidade, eventual indeferimento de diligências deverá ser devidamente motivado de maneira congruente e com fundamentos sólidos e concretos, em conformidade com o que já decidiu o STJ:

---

<sup>244</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 273.

<sup>245</sup> CARVALHO, *op. cit.*, págs. 969 e 1175.



ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DISCIPLINAR. DEMISSÃO.

A comissão processante tem o poder de indeferir a realização de diligências inúteis. Contudo, para fazê-lo, deve apresentar sólidos e concretos fundamentos, sob pena de caracterizar-se um ato arbitrário, extremamente lesivo ao direito, constitucionalmente assegurado, à ampla defesa.

“[...]”<sup>246</sup>

Na formulação do pedido de prorrogação de prazo, cabe à defesa apresentar uma justificativa plausível ou demonstrar um flagrante prejuízo para o indiciado caso não deferido. Se presente uma ou ambas as circunstâncias, o indeferimento do pedido de prorrogação de prazo configura cerceamento de defesa hábil à declaração de nulidade, conclusão que se extrai de uma leitura a *contrário sensu* do julgado abaixo proferido pelo STJ:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA ESCRITA. CORRETO INDEFERIMENTO PELA COMISSÃO PROCESSANTE.

[...].

1. O indeferimento do pedido de prorrogação de prazo para apresentação da defesa escrita, **à míngua de justificativa plausível ou de comprovação de flagrante prejuízo para o acusado**, não configura cerceamento de defesa. Pelo contrário, o deferimento de tal pedido, sem a presença dessas circunstâncias, contraria o devido processo legal, conferindo ao servidor acusado um favorecimento desprovido de amparo na lei. [Grifou-se]

“[...]”<sup>247</sup>

Imperioso ressaltar, por fim, que, em razão da incidência, no processo disciplinar, do já referido princípio *pas de nullité sans grief*, deve o indiciado, ao expor em sua defesa algum vício processual, demonstrar o prejuízo dele decorrente.

<sup>246</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso ordinário em mandado de segurança Nº 12.016 – PA (2000/0047496-7)**. Administrativo. Processo administrativo. Quinta Turma. Recorrente: José Alves Ferreira Filho. Impetrado: Governador do Estado do Pará. Recorrido: Estado do Pará. Relator: Ministro Felix Fischer, 19 de junho de 2001, DJe de 20 de agosto de 2001. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200000474967&dt\\_publicacao=20/08/2001](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200000474967&dt_publicacao=20/08/2001). Acesso em: 17 out. 2022.

<sup>247</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 13.193 – DF (2007/0267863-4)**. Direito Administrativo. Mandado de segurança. Terceira Seção. Impetrante: Maria José de Souza. Impetrado: Ministro de Estado do Meio Ambiente. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, 25 de março de 2009, DJe de 07 de abril de 2009. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200702678634&dt\\_publicacao=07/04/2009](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200702678634&dt_publicacao=07/04/2009). Acesso em: 17 out. 2022.

Ausente a demonstração de efetivo prejuízo à defesa, o eventual vício é mitigado e não se declara a nulidade, conforme pacífica jurisprudência do STJ.<sup>248</sup>

#### 4.6.2.3 Relatório

A terceira e última subfase do inquérito administrativo é aquela em que a comissão, após o reexame das provas em cotejo com as alegações exaradas na defesa escrita, elabora o Relatório Final. Nele são resumidas as principais peças dos autos, as diligências probatórias realizadas e as ocorrências mais relevantes, bem como mencionadas as provas que fundamentam a convicção da comissão, que sempre deve ser conclusiva quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, conforme o artigo 165, §1º, da Lei nº. 8.112/90.

O relatório é a peça decisiva (embora opinativa, não vinculante) dos trabalhos consumados pelo colegiado processante; é documento de mais alta relevância para a decisão do processo administrativo disciplinar, visto que a finalidade legal é a de que ele espelhe a confiável e sólida apreciação de todo o conteúdo dos autos, o relato imparcial e objetivo do que se apurava, do quanto se confirmou, ou não, acerca das irregularidades atribuídas ao servidor, a fiel descrição do teor das provas coletadas e o cotejo delas com as alegações de defesa e contraprovas realizadas pelo acusado, em vista do juízo conclusivo em torno do cometimento das infrações pelo funcionário processado, com o correto enquadramento legal da previsão da conduta inquestionavelmente praticada pelo agente público, a exposição das circunstâncias pertinentes ao fato, juntamente com os antecedentes funcionais e mais questões de relevo para o final julgamento do feito apenador.<sup>249</sup>

Relativamente ao conteúdo do Relatório Final, o artigo 165, §2º, da Lei nº. 8.112/90 dispõe que, concluindo a comissão pela responsabilidade do servidor, deve ser indicado o dispositivo legal ou regulamentar transgredido, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes. O artigo 35 da IN CGU nº. 14/2018, por sua vez, menciona que o Relatório Final deve conter os seguintes elementos: I - identificação da comissão; II - fatos apurados pela comissão; III - fundamentos da

---

<sup>248</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses – Edição nº 1, item 8.** Entendimentos extraídos de julgados publicados até 20/09/2013. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/doc.jsp?selectMateria=%22DIREITO+ADMINISTRATIVO%22.MAT.&b=TEMA&p=true&thesaurus=JURIDICO&l=20&i=1&operador=E&ordenacao=MAT,@NUM>. Acesso em: 29 dez. 2022.

<sup>249</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 1217.

indiciação; IV - apreciação de todas as questões fáticas e jurídicas suscitadas na defesa; V - menção às provas em que a comissão se baseou para formar a sua convicção; VI - conclusão pela inocência ou responsabilidade do servidor, com as razões que a fundamentam; VII - indicação do dispositivo legal ou regulamentar transgredido, quando for o caso; VIII - eventuais circunstâncias agravantes e atenuantes da pena; e IX - proposta de aplicação de penalidade, quando for o caso.<sup>250</sup>

Em relação a pontos controversos que envolvem o Relatório Final, há, na jurisprudência do STJ, um entendimento que desfavorece o indiciado, já que, ao que parece, restringe o alcance do contraditório e da ampla defesa. Ele abrange o rito estabelecido na Lei nº. 8.112/90, na qual não há previsão de intimação do indiciado para ofertar razões finais após a juntada do Relatório Final aos autos do processo disciplinar, para eventualmente a defesa impugnar seus termos. Entende o STJ não ser possível, para preencher tal lacuna, aplicar subsidiariamente a previsão contida no artigo 44 da Lei nº. 9.784/99, conforme a qual, após o encerramento da instrução, ao interessado deverá ser conferido o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias. Essa omissão do estatuto disciplinar federal, entretanto, não viola, de regra, os princípios do contraditório e da ampla defesa, nem possui o condão de viciar o procedimento, conforme ilustram os julgados do STJ abaixo transcritos:

**MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NULIDADE. [...] AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE INTIMAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PROCESSANTE OU DO PARECER DA AGU.**

“[...]”

**2. Não há falar em ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório pela ausência de manifestação do impetrante após a apresentação de sua defesa escrita**, uma vez que, de acordo com o Estatuto dos Servidores Públicos Federais, logo após a defesa do impetrante, posterior à instrução, cabe à Comissão Processante a elaboração do seu relatório final, que será remetido para julgamento.

**3. [...] no processo administrativo disciplinar regido pela Lei 8.112/90 não há a previsão para a apresentação, pela defesa, de alegações após o relatório final da Comissão Processante, não havendo falar em aplicação subsidiária da Lei 9.784/99.**

Precedentes.

---

<sup>250</sup> BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/Gabinete do Ministro. Instrução Normativa nº. 14, de 14 de novembro de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 220, p. 102, 16 nov. 2018.

4. "O rito procedimental previsto pela Lei 8.112/90 **não traz qualquer normatização que imponha a intimação do acusado após a apresentação do Relatório Final pela Comissão Processante, nem a possibilidade de impugnação de seus termos**, devendo o processo ser imediatamente remetido à autoridade competente para julgamento". [Grifou-se]

"[...]”<sup>251</sup>

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. [...] DEMISSÃO. INFRAÇÃO DISCIPLINAR. [...]

"[...]”

5. **Da alegada nulidade do PAD em razão da ausência de intimação do relatório final do PAD: É firme o entendimento jurisprudencial no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "não ocorre a nulidade do processo administrativo disciplinar que resultou na imposição de pena de demissão a policial civil na hipótese de falta de intimação do acusado acerca do relatório final da comissão processante, tendo em vista que o rito procedimental previsto pela Lei 8.112/1990 não traz qualquer determinação de intimação do acusado após a apresentação do relatório final pela comissão, nem a possibilidade de impugnação de seus termos, devendo o processo ser imediatamente remetido à autoridade competente para julgamento".** [Grifou-se]

"[...]”<sup>252</sup>

Desse modo, a partir de tal interpretação, evidencia-se que o STJ não inclui na faceta do contraditório e da ampla defesa a apresentação de alegações finais pelo indiciado, após o Relatório Final. Essa postura é criticada pela doutrina, para a qual a Lei nº. 8.112/90 deveria ser alterada a fim de adequar-se à previsão do citado artigo 44 da Lei nº. 9.784/99 e, além disso, em homenagem à garantia da ampla defesa, já que *“é de boa regra o acusado falar por último nos processos acusatórios, ou pelo menos elaborar suas razões finais, se a acusação dispõe expressamente da prerrogativa, no relatório”*.<sup>253</sup>

<sup>251</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 13.279 – DF (2007/0308636-5)**. Mandado de segurança. Servidor público. Terceira Seção. Impetrante: Nylton José Simões Filho. Impetrado: Ministro de Estado da Saúde. Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, 12 de maio de 2010, DJe de 20 de maio de 2010. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200703086365&dt\\_publicacao=20/05/2010](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200703086365&dt_publicacao=20/05/2010). Acesso em: 17 out. 2022.

<sup>252</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 18.229 – DF (2012/0036383-2)**. Processual Civil e Administrativo. Primeira Seção. Impetrante: Newton Brussi. Impetrado: Ministro de Estado da Previdência Social. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 26 de outubro de 2016, DJe de 19 de dezembro de 2016. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201200363832&dt\\_publicacao=19/12/2016](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200363832&dt_publicacao=19/12/2016). Acesso em: 17 out. 2022.

<sup>253</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 1251.

Argumento de que o mais justo seria possibilitar a manifestação posterior do indiciado pode ser extraído do artigo 165, §1º, da Lei nº. 8.112/90, o qual dispõe que o Relatório Final deve ser conclusivo seja em relação à inocência, seja pela responsabilidade do servidor. Ao se empregar, no aludido dispositivo, o adjetivo “conclusivo” e prever-se duas vias possíveis (inocência ou responsabilidade), nota-se que, no relatório, a comissão realiza um juízo valorativo. E se este for pela responsabilidade do indiciado em virtude de uma interpretação incorreta ou erro de julgamento? Pelo que apregoa o STJ, não terá o indiciado nesse momento como contrarrazoar a comissão, sendo, por conseguinte, manifesto o prejuízo.

Ao que parece, nem mesmo se houver mudança de capitulação jurídica no Relatório Final, em relação ao que constou no Termo de Indiciação, torna-se necessário intimar o indiciado para se manifestar. A intelecção do STJ sobre essa questão é de que, como o servidor se defende dos fatos a ele imputados e não da qualificação jurídica atribuída a eles, não há que se falar em decretação de nulidade na hipótese de haver a alteração no Relatório Final:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. [...] **INCLUSÃO DE FATOS NOVOS [...]. INOCORRÊNCIA. MERA ATRIBUIÇÃO DE NOVA QUALIFICAÇÃO JURÍDICA AOS MESMOS FATOS ANTERIORMENTE RELACIONADOS NO TERMO DE INDICIAÇÃO. POSSIBILIDADE. [...]**

“[...]”

4. **Das conclusões contidas no Relatório Final do PAD e do Parecer da Consultoria Jurídica, verifica-se não ter ocorrido a inclusão de fatos novos, mas sim de nova capitulação jurídica às condutas irregulares atribuídas ao ora impetrante [...].**

5. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que **o indiciado se defende dos fatos imputados e não da sua capitulação jurídica, de forma que a posterior modificação do enquadramento legal da conduta não tem o condão de ensejar a nulidade do processo administrativo disciplinar.** Precedentes. [Grifou-se]

“[...]”<sup>254</sup>

No tocante a esse ponto de, no relatório final, subsumir-se os fatos à capitulação jurídica diversa daquela previamente cristalizada no Termo de

<sup>254</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 21.231 – DF (2014/0218853-0)**. Processual Civil e Administrativo. Primeira Seção. Impetrante: Ulysses Fagundes Neto. Impetrado: Ministro de Estado da Educação. Interessado: União. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 22 de fevereiro de 2017, DJe de 24 de abril de 2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201402188530&dt\\_publicacao=24/04/2017](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402188530&dt_publicacao=24/04/2017). Acesso em: 22 out. 2022.

Indiciação, no Mandado de Segurança nº. 19.888/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 10/12/2014, DJe de 10/4/2015, a decisão final foi no sentido já pacificado de que, no PAD, o indiciado se defende dos fatos imputados e não da sua capitulação jurídica, de forma que a posterior modificação do enquadramento legal da conduta não tem o condão de ensejar a nulidade. O que se pretende aqui destacar desse julgado, contudo, é o voto divergente e vencido apresentado pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que, por não comungar daquela tese do STJ, assim se pronunciou:

#### VOTO-VENCIDO

“[...]”

2. O eminente Relator mencionou que ele foi imputado de outra conduta e condenado por desídia. Então ele não se defendeu da desídia, ele se defendeu de outra coisa, talvez mais grave, talvez menos grave. **Mas é importante a definição, no nível da imputação, para que a defesa possa exercer a sua defesa. Se o indivíduo é arguido, por exemplo, de enriquecimento ilícito, ele não vai se defender de dano ao erário, por exemplo, ou vice-versa, ele vai se defender de enriquecimento ilícito, mostrando que continua pobre como era ou até mais pobre, por exemplo.**

3. **É fundamental, a meu ver, Senhor Ministro SÉRGIO KUKINA, que a imputação seja rigorosamente precisa para permitir a defesa. Se o indivíduo é imputado por crime tributário, ele não vai se defender de crime financeiro e vice-versa.** Ele pode ser imputado de crime tributário e condenado por crime financeiro? Será que pode? Na marcha que a coisa caminha, parece que pode. No nível dos fatos, não. Os fatos têm uma significação ou um significado absolutamente fundamental dentro do processo sancionador. **É estratégico para a defesa saber qual é o tipo que está se imputando àquele sujeito, inclusive para ele arguir a competência do juízo para processar, a prescrição, quem sabe?** Por exemplo, a prescrição do crime tributário é diferente da prescrição do crime financeiro. Então, quando se diz que essa pessoa se apropriou de recursos fiscais da SUDENE, por exemplo, como é que ele alega a competência privativa do Juízo, se o crime financeiro é numa Vara e o crime tributário noutra? Como é que ele alega isso? **Como é que ele alega prescrição, se ele não sabe qual é o tipo de infração que lhe foi imputado?** Ele vai usar o tipo de prescrição mais curto ou mais longo? Será que essa decisão fica a critério do imputado? [Grifou-se]

“[...]”<sup>255</sup>

<sup>255</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 19.888 – DF (2013/0066664-0)**. Processual Civil e Administrativo. Primeira Seção. Impetrante: Francisco José dos Santos Alves. Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda. Interessado: União. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 10 de dezembro de 2014, DJe de 10 de abril de 2015. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201300666640&dt\\_publicacao=10/04/2015](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300666640&dt_publicacao=10/04/2015). Acesso em: 22 out. 2022.

As observações críticas exaradas pelo Ministro discordante da maioria leva à conclusão de que é equivocada o posicionamento prevalente do STJ segundo o qual a modificação da tipificação jurídica dos fatos, no Relatório Final, não gera prejuízo ao indiciado, sendo, por isso, insuscetível de nulidade. Os exemplos da acusação de improbidade administrativa e da de prescrição mencionados no julgado ilustram bem o quanto se mostra inadequada a tese daquela corte: a) defender-se de improbidade por enriquecimento ilícito é diferente de opor-se contra ato improprio por dano ao erário, visto que, sendo as condutas típicas diferentes, o objeto da prova também o será; b) o prazo de prescrição da sanção de suspensão (2 anos) é diverso daquele de demissão (5 anos), o que, por óbvio, igualmente exerce influência na maneira de se elaborar a defesa. Notória, pois, a incoerência do STJ com os ditames do contraditório e da ampla defesa nesse particular.

Há, todavia, como afastar a tese restritiva do STJ acima declinada na hipótese de a comissão processante fazer alusão a fato novo no Relatório Final que não constou no indiciamento e, portanto, sobre o qual o indiciado não se defendeu. Isso se torna factível lançando-se como fundamento o próprio precedente do STJ de acordo com o qual o indiciado se defende dos fatos: ora, se constar fato novo no relatório, logicamente que ao indiciado não terá sido oportunizado espaço para dele se defender. A consequência inarredável disso é a reabertura de prazo para instrução, com posterior aditamento ou alteração do Termo de Indiciação e nova defesa, o que, em não se verificando, implicará na incidência de vício no processo por cerceamento de defesa.

É forçoso epigrafar que não se pode aceitar o expediente desleal da comissão disciplinar de, depois de apresentada a defesa pelo acusado, precisamente em face do teor das acusações formuladas na indiciação, serem arguidas imputações e fatos irregulares inéditos, no corpo do relatório final, com imediata remessa para julgamento pela autoridade competente, sem prévia oportunidade de defesa para o servidor imputado.

[...] Reside aí cerceamento de defesa incontestável, haja vista que é direito do processado, decorrente das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa rebater fatos e argumentos desfavoráveis que lhe sejam opostos, inclusive para o fim de requerer a produção de novas provas ou de contraprovas pertinentes.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> CARVALHO, *op. cit.*, págs. 1230-1231.

A esse respeito, o STJ se posiciona no mesmo sentido da doutrina, ou seja, tendo a punição disciplinar alicerçado-se em fato novo trazido apenas no Relatório Final – do qual o indiciado não teve ciência por omissão da comissão, que não lhe expediu intimação –, haverá nulidade:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. DEMISSÃO. NULIDADE APARENTE. CONFIGURAÇÃO. [...].

1. Em juízo perfunctório, parece evidenciado que **a existência de desídia, fundamento principal do ato demissório, não fora objeto do processo disciplinar** e, portanto, **não teria sido oportunizado o direito de defesa ao impetrante, quanto a esse ponto, o que acarretaria sua nulidade.** [Grifou-se]

“[...]”<sup>257</sup>

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. ATO DE DEMISSÃO. [...] **POSSÍVEL ATO A SER PRATICADO COM BASE EM FATOS NÃO DESCRITOS NO INDICIAMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA CONFIGURADO.**

[...].

“[...]”

3. **Hipótese em que o impetrante não se defendeu da suposta desídia**, decorrente da não-nomeação de fiscais estaduais, e do fato de que teria logrado proveito de outrem em detrimento da dignidade da função pública, em razão do suposto acordo ilegal realizado em contrato administrativo no qual atuava como gestor.

4. Assim, **há flagrante cerceamento de defesa e, portanto, violação ao devido processo legal e aos princípios da ampla defesa e do contraditório**, em razão da circunstância de que a iminente pena de demissão pode vir a ser aplicada ao impetrante **pela suposta prática de acusações em relação as quais não lhe foi dada oportunidade de se defender.** [Grifou-se]

“[...]”<sup>258</sup>

Ademais do até agora exposto, no Relatório Final também devem ser observadas as mesmas prescrições impostas ao Termo de Indiciação. Deverá,

<sup>257</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AgRg no Mandado de segurança Nº 13.712 – DF (2008/0164593-9)**. Agravo regimental. Mandado de segurança. Administrativo. Terceira Seção. Agravante: União. Agravado: Naelson Lopes de Medeiros. Impetrado: Ministro de Estado da Cultura. Relatora: Ministra Jane Silva (Desembargadora convocada do TJ/MG), 29 de outubro de 2008, DJe de 04 de novembro de 2008. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200801645939&dt\\_publicacao=04/11/2008](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200801645939&dt_publicacao=04/11/2008). Acesso em: 23 out. 2022.

<sup>258</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 13.110 – DF (2007/0226688-6)**. Direito Administrativo. Mandado de segurança preventivo. Terceira Seção. Impetrante: Hélio Nascimento Medeiros. Impetrado: Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, 14 de maio de 2008, DJe de 17 de junho de 2008. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200702266886&dt\\_publicacao=17/06/2008](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200702266886&dt_publicacao=17/06/2008). Acesso em: 23 out. 2022.



assim, estar fundamentado estritamente nas provas trazidas aos autos e conter uma motivação idônea. Se a conclusão da comissão carecer de fundamento probatório, basear-se em prova nova sobre a qual o indiciado não foi intimado ou ainda contiver motivação incongruente quanto à caracterização dos elementos tipicidade, ilicitude e culpabilidade da infração disciplinar, restará o ato administrativo Relatório Final maculado de vícios nos elementos forma e motivo, sem possibilidade de mitigação pelo princípio *pas de nullité sans grief*, já que o prejuízo é manifesto diante daqueles defeitos de fundamentação.

Após o cumprimento de todas as formalidades concernentes ao Relatório Final, o processo disciplinar será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento (artigo 166 da Lei nº. 8.112/90). Com isso, extingue-se a constituição da comissão processante.

#### 4.6.3 Julgamento

Tendo sido concluído o inquérito administrativo com a coleta de provas, indiciamento, oportunidade de defesa escrita, confecção de relatório, tudo sob o manto das garantias atinentes ao contraditório e à ampla defesa, é chegado o momento do julgamento.

O julgamento espelha o momento decisivo, no qual o órgão que procedeu à instauração do processo administrativo disciplinar deverá, se competente for, decidir sobre a comprovação ou não, do cometimento de infração funcional pelo servidor acusado, apreciando, criteriosa e fundamentadamente, as provas e fatos coletados nos autos e cotejando as dialéticas razões de defesa e da comissão acusadora, no intuito de formar um juízo final em torno da conduta praticada pelo funcionário imputado, com vistas à aplicação de penalidade ou à absolvição.<sup>259</sup>

Depois de receber os autos do processo disciplinar devidamente instruído, a primeira providência a ser adotada pela autoridade instauradora é verificar se, à vista da penalidade sugerida pela comissão, possui ou não competência para julgar o caso. Se a penalidade indicada no Relatório Final exceder a alçada da autoridade instauradora ou se esta entender, em discordância com a conclusão da comissão processante, que as provas carreadas aos autos demonstram a prática de outra

---

<sup>259</sup> CARVALHO, *op. cit.*, pág. 1264.

infração administrativa cuja penalidade extrapola sua competência, os autos devem ser remetidos, pela via hierárquica, à autoridade competente. Preceitua o artigo 167, §2º, da Lei nº. 8.112/90 que, se houver dois ou mais indiciados sujeitos a sanções diversas, competente para julgar é a autoridade com atribuição para aplicar a pena mais grave.

A Lei nº. 8.112/90, no artigo 141 e incisos, menciona as autoridades competentes para aplicar as penalidades disciplinares. O critério de distinção diz respeito ao tipo de penalidade e, no caso da suspensão, à sua dosimetria.

As penalidades de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade competem: a) ao Presidente da República (Poder Executivo da União); b) aos Presidentes das Casas do Poder Legislativo da União (Câmara dos Deputados e Senado Federal); c) aos Presidentes dos Tribunais Federais (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais Regionais do Trabalho e Superior Tribunal Militar); d) e ao Procurador-Geral da República (Ministério Público da União). A penalidade de suspensão superior a 30 dias compete às autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas anteriormente. Quando se tratar das penalidades de advertência ou de suspensão de até 30 dias, a competência é do chefe da repartição ou de outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos. Por fim, no caso de destituição de cargo em comissão, cabe à autoridade que houver feito a nomeação a aplicação da sanção.

Inobstante isso, admite-se a utilização dos institutos de delegação e de avocação, nos termos dos artigos 11 a 17 da Lei nº. 9.784/99. Inclusive, importa trazer a registro que o Decreto nº. 11.123, de 7 de julho de 2022, trata da delegação de competência para a prática de atos administrativos disciplinares. O artigo 2º, inciso I, alínea “a”, por exemplo, delega competência aos Ministros de Estado para o julgamento de processos administrativos disciplinares e a aplicação de penalidades, nas hipóteses de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores vinculados ao Poder Executivo da União.

A definição exata de qual seja a autoridade que detém atribuição legal para julgar é de extrema importância. Isso porque um dos aspectos de que deve se revestir o requisito sujeito do ato administrativo é a competência. Caso a autoridade julgadora aplique penalidade cuja competência é de autoridade superior, o ato

administrativo punitivo conterà vício de incompetência por excesso de poder. Nessa situação, o processo deverá ser submetido à apreciação da autoridade competente, que, nos termos do artigo 55 da Lei nº. 9.784/99, poderá convalidar o ato viciado, se concordar com a conclusão da autoridade inferior, ou declará-lo nulo, se discordar, e adotar as providências cabíveis para emitir a decisão que entender adequada. Outro fator a ser observado no tocante ao requisito sujeito do ato administrativo punitivo é o da imparcialidade, cuja violação pode ensejar os vícios de impedimento e suspeição, tal como já referido em relação aos membros da comissão processante.

O prazo para julgamento previsto no artigo 167, caput, da Lei nº. 8.112/90 é de 20 dias, contados do recebimento do processo. Caso, entretanto, esse prazo seja excedido, não haverá nulidade do processo, como apregoa o artigo 169, §1º, da Lei nº. 8.112/90. Isso é confirmado pela Súmula 592 do STJ, pela qual o “*excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa*”.<sup>260</sup> Adverte-se, contudo, que, a despeito de o excesso de prazo no julgamento não acarretar necessariamente nulidade, o prazo de prescrição volta correr após o transcurso de 140 dias desde a publicação da Portaria de instauração.

No que tange à ordem de verificação empreendida pela autoridade julgadora, ela “*deverá analisar o processo disciplinar considerando dois aspectos: formal, que abrange a avaliação acerca da existência de vícios e nulidades, e material, que seria o exame de mérito e prescrição*”.<sup>261</sup> Ultimada a análise,<sup>262</sup> pode a autoridade julgadora adotar alguma das seguintes atitudes, não necessariamente nessa ordem: a) se constatar algum vício processual sanável, constituir nova comissão processante e determinar a conversão do julgamento em diligências para saneamento; b) se constatar algum vício processual insanável e prejuízo decorrente para o indiciado, declarar a nulidade do processo, total ou parcial, e constituir outra comissão processante para a instauração de um novo processo ou para simplesmente converter o julgamento em diligências e refazer os atos maculados, a

---

<sup>260</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 592**. O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2017]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/>. Acesso em: 23 out. 2022.

<sup>261</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 293.

<sup>262</sup> Geralmente, as autoridades julgadoras submetem o relatório final da comissão ao exame de seu órgão de assessoria, a quem compete emitir opinião sobre a questão formal e de mérito do processo disciplinar, que subsidiará a decisão final da autoridade. [BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 293]

depender da extensão do defeito encontrado; c) quanto ao mérito, acolher a proposta da comissão processante nos exatos termos em que apresentada; d) quanto ao mérito, discordar da conclusão da comissão, seja qual for, e dar solução diversa: aplicar penalidade em vez de absolver, aplicar penalidade diversa da sugerida ou ainda absolver no lugar de aplicar penalidade; e) se verificar que não há no processo elementos probatórios necessários para julgar o feito com certeza e segurança, constituir nova comissão processante e determinar a conversão do julgamento em diligências com vistas a que seja providenciada nova instrução.

Seja qual for a atitude levada a efeito, deve a autoridade julgadora apresentar motivação idônea para sua decisão, sob pena de nulidade. Sendo necessário converter o julgamento em diligências,<sup>263</sup> deve-se atentar para o fato de que,

[...] se for nomeado novo conselho processante para a coleta de novas provas ou refazimento de atos processuais, uma vez reaberta a fase instrutória, cumpre ser novamente realizado (se outrora já executado por comissões anteriores) o interrogatório do servidor, lavrado novo termo de indicição, seguido da abertura de prazo para oferecimento de defesa escrita pelo acusado. Por fim, deve ser elaborado o relatório final, encaminhado à autoridade julgadora competente.<sup>264</sup>

Quanto ao valor do Relatório Final para o julgamento, ele não vincula a autoridade julgadora em razão de que, no processo disciplinar, também vige o princípio do livre convencimento motivado. Nesse passo, a autoridade formará seu livre convencimento a partir dos fatos que as provas demonstram, razão por que a ela é dado o poder de manifestar discordância em relação à conclusão da comissão. Essa afirmativa deve, contudo, ser lida com precaução, já que, segundo o teor do artigo 168 da Lei nº. 8.112/90, somente quando o Relatório contrariar as provas dos autos é que será lícito divergir dele, seja para agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade. Nessa direção julgou o STJ:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. [...] EXACERBAÇÃO DA SANÇÃO

<sup>263</sup> O órgão julgador do processo disciplinar não está adstrito às razões ofertadas pela comissão processante e pelo acusado, podendo, se entender conveniente ou necessário, determinar a designação de novo colegiado para ultimar a coleta de outras provas ou para elucidar dúvidas em torno do acervo probatório já constante dos autos, nesse caso convertendo o julgamento em diligência. [CARVALHO, *op. cit.*, pág. 1295]

<sup>264</sup> CARVALHO, *op. cit.*, págs. 1300-1301.

PELA AUTORIDADE SUPERIOR. [...] DESPROPORCIONALIDADE DA PENA. RECURSO PROVIDO.

“[...]”

2. A previsão legal da possibilidade de o agente administrativo superior agravar a pena sugerida pela Comissão Processante **tem limite na ocorrência de contrariedade à prova dos autos; fora dessa hipótese, se afrontarão, abertamente, as garantias processuais na via administrativa**; a compreensão da atividade de agravamento de sanção deve ser temperada com limite rígido, para que não se abra a porta ao arbítrio da autoridade hierárquica, que, ao final, aplica a sanção administrativa. [Grifou-se]

“[...]”<sup>265</sup>

A autoridade julgadora, em verdade, vincula-se aos fatos efetivamente provados por meio do acervo probatório, descritos na indicição e submetidos ao crivo do contraditório e da ampla defesa, sendo imprescindível, por isso, que haja correlação entre os fatos narrados no Termo de Indicição e a sanção disciplinar aplicada. Essa diretriz processual, no entanto, não constitui óbice a que a autoridade julgadora, sem modificar a descrição dos fatos contidos no Termo de Indicição e no Relatório Final, atribua definição jurídica diversa à sugerida pela comissão, ainda que, em consequência, tenha de aplicar pena mais grave. Nesse sentido é que se inclina a jurisprudência do STJ:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. SERVIDOR. FATOS IMPUTADOS. CAPITULAÇÃO LEGAL. PREJUÍZO À DEFESA. AUSÊNCIA.

1. Este Corte tem reiteradamente reafirmado sua jurisprudência no sentido de que o indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados, e não de sua classificação legal, de sorte que **a posterior alteração da capitulação jurídica da conduta não tem o condão de inquirir de nulidade o Processo Administrativo Disciplinar**. Precedentes. [Grifou-se]

“[...]”<sup>266</sup>

<sup>265</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em mandado de segurança Nº 28.169 - PE (2008/0244215-3)**. Administrativo. Recurso em mandado de segurança. Processo disciplinar. Quinta Turma. Recorrente: Reginaldo Aniceto da Silva. Recorrido: Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 26 de outubro de 2010, DJe de 29 de novembro de 2010. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200802442153&dt\\_publicacao=29/11/2010](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200802442153&dt_publicacao=29/11/2010). Acesso em: 30 dez. 2022.

<sup>266</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no mandado de segurança Nº 23865 - RJ (2017/0287785-7)**. Administrativo. Mandado de segurança. Processo disciplinar. Primeira Seção. Agravante: Oldemar Jorge Camara Moreira e outro. Agravado: União. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Relator: Ministro Gurgel de Faria, 15 de fevereiro de 2022, DJe de 21 de fevereiro de 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201702877857&dt\\_publicacao=21/02/2022](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702877857&dt_publicacao=21/02/2022). Acesso em: 02 jan. 2023.

Essa situação de alteração da capitulação jurídica sem alteração dos fatos equipara-se àquilo que, na seara do processo penal, denomina-se de *emendatio libelli*.<sup>267</sup> Realiza-se um novo juízo de subsunção dos fatos aos tipos legais que descrevem as infrações disciplinares definidas pela Lei nº. 8.112/90 e infere-se a concretização de nova tipicidade, sem a abertura de oportunidade de contraditório, o que não representa cerceamento de defesa, como firma o STJ:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. [...] **ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRIDO.** PROCESSAMENTO REGULAR. [...].

“[...]”

5. Quanto ao mérito, cabe frisar que a alegação de cerceamento da defesa está baseada no fato de que **a autoridade julgadora o puniu com demissão**, acatando o parecer da consultoria jurídica, que reinterpreto as provas dos autos; **a comissão processante havia - também fundamentadamente - recomendado a punição com advertência ou suspensão**. No entanto, **não procede a pretensão de que a alteração da capitulação legal obrigue a abertura de nova defesa**, já que o indiciado se defende dos fatos, e não dos enquadramentos legais. [Grifou-se]

“[...]”<sup>268</sup>

Seguindo essa linha de entendimento cristalizada na jurisprudência do STJ, a Controladoria-Geral da União (CGU) editou o Enunciado CGU nº 21 com a seguinte orientação:

AGRAVAMENTO DA SANÇÃO PELA AUTORIDADE JULGADORA **SEM NOVA MANIFESTAÇÃO DA DEFESA**. A autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, **sendo desnecessária a abertura de novo prazo para a apresentação de defesa**.<sup>269</sup> [Grifou-se]

<sup>267</sup> Trata-se da hipótese na qual o juiz, ao condenar ou pronunciar o réu, atribui nova definição jurídica ao fato descrito, sem, porém, acrescentar a esse mesmo fato qualquer circunstância ou elemento que já não estivesse descrito na inicial acusatória. [...] Por isso mesmo é que facultam os arts. 383 e 418 do CPP o reconhecimento pelo juiz de crime cuja capitulação importe em aplicação de pena mais grave **independentemente de qualquer providência prévia relacionada à concessão de novas oportunidades de defesa ao réu**. [Grifou-se] [AVENA, Norberto. **Processo penal**. – 10. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018, págs. 860-861.]

<sup>268</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de segurança Nº 15.810 - DF (2010/0187389-0)**. Administrativo. Servidor público federal. Processo administrativo disciplinar. Primeira Seção. Impetrante: Roberto Carlos da Silva Oliveira. Impetrado: Ministro de Estado da Previdência Social. Interessado: União. Relator: Ministro Humberto Martins, 29 de fevereiro de 2012, DJe de 30 de março de 2012. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201001873890&dt\\_publicacao=30/03/2012](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001873890&dt_publicacao=30/03/2012). Acesso em: 02 jan. 2023.

<sup>269</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, *op. cit.*, pág. 302.

Conjuntura diversa é quando a autoridade julgadora, além da capitulação jurídica, altera o teor da indicição, modificando, em alguma medida, a descrição fática do Termo de Indicição e do Relatório Final, assemelhando-se ao fenômeno processual penal conceituado como *mutatio libelli*.<sup>270</sup> A regularidade dessa providência subordina-se à exigência de reabertura do contraditório, sob pena de declaração de nulidade do PAD:

[...] SERVIDOR PÚBLICO - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - **ADITAMENTO DA INDICIAÇÃO PELA AUTORIDADE PÚBLICA NA FASE DE JULGAMENTO - INEXISTÊNCIA DE ABERTURA DE NOVO PRAZO PARA ESPECIFICAÇÃO DE PROVAS E DE APRESENTAÇÃO DE DEFESA - VIOLAÇÃO DO ART. 49 DO DECRETO Nº 59.310/66 E DOS ARTS. 161, "CAPUT" E § 1º, E 168, DA LEI Nº 8.112/90 - RECURSO PROVIDO.**

1. Em conformidade com a jurisprudência desta Corte, **a indicição pela comissão processante é o momento processual que especifica os fatos imputados contra o servidor e contra os quais este apresenta defesa**, no processo disciplinar.

2. O art. 168, "caput" e seu parágrafo único, da Lei nº 8.112/90, possibilita, tão somente, à autoridade pública discordar, de maneira motivada, da pena sugerida pela comissão **mas, nunca, alterar a indicição do servidor.**

3. **Embora a autoridade administrativa não tenha que acatar a capitulação da infração realizada** pelos órgãos e agentes auxiliares, no processo disciplinar, **encontra-se vinculada aos fatos apurados e indiciados** pela comissão processante, durante a fase de julgamento. Precedentes.

4. Por outro lado, **resta comprovado o prejuízo dos Recorrentes, com a "mutatio libelli"**, haja vista que a imputação do fato segundo o qual agiram no exercício de função pública é circunstância essencial para a tipicidade dos ilícitos administrativos e, conseqüentemente, de aplicação da pena de demissão.

5. **O processo administrativo disciplinar encontra-se eivado do vício da inobservância do contraditório e da ampla defesa.**

[Grifou-se]

"[...]”<sup>271</sup>

Assim sendo, ocorrendo *mutatio libelli*, impõe-se a designação de nova comissão e o retorno do processo disciplinar para a fase de instrução a fim de que o

<sup>270</sup> Trata-se da *mutatio libelli* – situação em que o juiz, condenando ou pronunciado o réu, atribui ao fato nova definição jurídica, mediante o acréscimo de circunstâncias não mencionadas na denúncia ou na queixa-crime. [AVENA, *op. cit.*, pág. 862.]

<sup>271</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 617.103 - PR (2003/0205673-1)**. Servidor público. Processo administrativo disciplinar. Sexta Turma. Recorrente: Mauro Marques de Oliveira e outro. Recorrido: União. Relator: Ministro Paulo Medina, 07 de fevereiro de 2006, DJe de 22 de maio de 2006. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200302056731&dt\\_publicacao=22/05/2006](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200302056731&dt_publicacao=22/05/2006). Acesso em: 02 jan. 2023.

servidor acusado exerça efetivamente o contraditório e a ampla defesa com relação aos novos fatos apontados pela autoridade julgadora. Após isso, deve o rito seguir o curso normal, ou seja, indicição, citação, defesa escrita, relatório e julgamento. Caso não sejam observadas todas essas providências e mesmo assim a autoridade julgadora profira sua decisão com a publicação da Portaria sancionadora, este ato administrativo padecerá de vício no elemento forma, sob uma concepção ampla, porquanto o contraditório e a ampla defesa são formalidades essenciais do processo, bem como no elemento objeto, considerando a ilicitude que decorre da violação daqueles princípios constitucionais. Impensável aqui a aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*, face ao evidente prejuízo para o indiciado.

Seja na hipótese de *emendatio libelli*, seja na de *mutatio libelli*, é possível que, com a alteração da capitulação de jurídica – de advertência para demissão, por exemplo –, ocorra alteração da competência para julgamento. Nesse caso, a autoridade que inicialmente era competente para aplicar apenas penalidade menos gravosa deve remeter os autos àquela com competência legal condizente com a sanção mais severa, que obviamente terá autonomia para formar seu juízo próprio e adotar as providências que entender cabíveis.

Questão que também merece destaque em relação ao julgamento do PAD é o referente à vinculação da aplicação da pena de demissão se configurada uma das infrações disciplinares tipificadas no artigo 132 da Lei 8.112/90. Essa é a interpretação do STJ sedimentada na Súmula 650.<sup>272</sup> Significa, assim, que, estando configurada qualquer das hipóteses de demissão previstas no artigo 132 da Lei 8.112/90, a autoridade julgadora não dispõe de discricionariedade para, com base no artigo 128 do estatuto federal<sup>273</sup> e em critérios de razoabilidade e de proporcionalidade<sup>274</sup>, dosar a graduação da penalidade e eventualmente aplicar uma

---

<sup>272</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 650**. A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no artigo 132 da Lei 8.112/1990. Brasil, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2021]. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/view/12311/12416>. Acesso em: 02 jan. 2022.

<sup>273</sup> Art. 128. Na aplicação das penalidades serão consideradas a **natureza** e a **gravidade** da infração cometida, os **danos** que dela provierem para o serviço público, as **circunstâncias agravantes ou atenuantes** e os **antecedentes funcionais**. [Grifou-se] [BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.]

<sup>274</sup> “[...]” PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL. DEMISSÃO. LEGALIDADE. [...]. “[...]” 5. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**



mais branda, como advertência ou suspensão. Diante disso e visando evitar que a autoridade julgadora incorra em injustiça com um julgamento desarrazoado e desproporcional, a Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União (AGU) exarou a seguinte orientação aos órgãos federais:

**Ao efetuar o enquadramento da conduta**, a autoridade julgadora deve considerar a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Em outras palavras, **a autoridade julgadora deverá, no momento do enquadramento da conduta, aplicar o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade**, ou seja, deverá realizar um juízo de ponderação quanto à adequação, necessidade e proporcionalidade da penalidade a ser aplicada em relação à infração cometida e suas circunstâncias. [Grifou-se]<sup>275</sup>

Percebe-se que esta orientação compatibiliza a aplicação do artigo 132 da Lei 8.112/90 com o artigo 128 da mesma norma e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A solução encontrada por aquele órgão jurídico consiste em aplicar as regras de ponderação do artigo 128 da Lei 8.112/90 (enumeradas na primeira parte do excerto citado acima) e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade *antes* da definição do tipo legal incidente, ou seja, no momento do enquadramento (tipificação) da conduta do servidor indiciado. Isso porque, uma vez definido que a pena a ser aplicável é a demissão, sua aplicação é vinculada. O juízo de valoração da conduta e dos fatos para definição do enquadramento, todavia, que antecede a vinculação da pena, sujeita-se às as regras de ponderação do artigo 128 da Lei 8.112/90 e aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Ao expor o resultado dessa análise de mérito acerca do enquadramento, com a respectiva decisão, deve ser devidamente observado, pela autoridade julgadora, o princípio da motivação. Nesse sentido, em atenção ao Decreto nº 9.830/19 (Regulamento da LINDB), não pode a motivação do ato prescindir de alguns elementos, entre os quais: a) a necessidade de se expor a contextualização dos fatos e os fundamentos de mérito e jurídicos da decisão – com a indicação das

---

**não são passíveis de invocação para se alcançar a substituição de pena demissória legalmente incidente por outra menos gravosa.** “[...]” [Grifou-se] [MS n. 20.963/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 26/8/2020, DJe de 8/9/2020.]

<sup>275</sup> Brasil. Advocacia-Geral da União. **Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - Corregedoria-Geral da Advocacia da União**. 2ª ed. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2019. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/unidade/cgau>; Menu “Documentos Importantes”, págs. 114-115.

normas, da interpretação jurídica, da jurisprudência ou da doutrina eventualmente invocadas –, estabelecendo a devida congruência entre as normas invocadas e os fatos, de maneira argumentativa (art. 2º, §§1º e 2º); b) ao se demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta, não ignorar os critérios de adequação, de proporcionalidade e de razoabilidade (art. 3º, §3º). Seguindo as diretrizes do artigo 489, §1º, inciso I, do Código de Processo Civil e do artigo 50, §1º, da Lei nº. 9.784/99, o ato decisório não pode se limitar a indicar o dispositivo legal aplicável sem explicar, de maneira argumentativa, sua relação de congruência e pertinência lógica com o caso concreto. Fazendo referência às provas dos autos, deve ser exposto de que modo a hipótese de incidência (tipo legal) se materializa formal e materialmente no mundo fático de modo a caracterizar a tipicidade. Além disso, nesse percurso da motivação do enquadramento, devem ser consideradas expressamente as regras de ponderação do artigo 128 da Lei 8.112/90, com menção à valoração atribuída a cada uma. Se essas prescrições não forem seguidas pela autoridade julgadora, o prejuízo para o servidor indiciado será evidente, resultando, portanto, viciado o ato administrativo punitivo em seu requisito forma, já que a motivação a integra como elemento essencial não passível de mitigação. Pode ainda o vício incidir no motivo do ato se, nos termos do artigo 2º, parágrafo único, alínea “d”, da Lei nº. 4.717/65, o fato em que se fundamenta o ato for materialmente inexistente ou juridicamente inadequado ao resultado obtido (incongruência entre o motivo e o objeto do ato).

Se, ao final, a autoridade julgadora concluir pela aplicação de penalidade e editar a Portaria respectiva, a eficácia do julgamento se condiciona à sua publicação no Diário Oficial da União. Como assentou o STJ, a publicação da penalidade no Diário Oficial da União é suficiente para assegurar a necessária publicidade do ato, tornando-o perfeito e acabado.<sup>276</sup> A partir da publicação, os efeitos jurídicos decorrentes da punição passarão a surtir os efeitos pertinentes, dependendo da natureza da penalidade, como também abrirá o prazo para impugnação administrativa.

#### 4.7 Meios de impugnação administrativa à penalidade disciplinar

---

<sup>276</sup> RMS n. 26.679/SP, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 18/8/2015, DJe de 3/9/2015.

Tendo sido publicado o ato que aplicou determinada penalidade ao servidor público, este detém a possibilidade de, no exercício do direito de petição assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal, postular que seja reconsiderada a decisão pela autoridade competente. Trata-se do pedido de reconsideração, o qual está previsto no artigo 106 da Lei nº. 8.112/90 e deve ser direcionado à autoridade que houver expedido o ato ou proferido a primeira decisão, não podendo ser renovado. O traço característico do pedido de reconsideração é seu oferecimento à mesma autoridade ou órgão que prolatou a decisão, a fim de que reaprecie a matéria e decida favoravelmente ao interesse do servidor autor do petitório.

Na hipótese de o pedido de reconsideração ser indeferido, caberá recurso administrativo hierárquico (artigo 107, inciso I, da Lei nº. 8.112/90), o qual será dirigido à autoridade imediatamente superior à que tiver expedido o ato ou proferido a decisão. A finalidade do recurso administrativo é a de que a autoridade superior reveja a medida adotada pelo subordinado e acolha a pretensão recursal deduzida, modificando ou desconstituindo os efeitos do ato recorrido. Ele pode estar fundamentado em razões de mérito ou em motivos de legalidade. Prevê o artigo 109, caput, da Lei nº. 8.112/90 ser possível requerer a atribuição de efeito suspensivo ao recurso interposto.

Há disposições comuns que se aplicam tanto ao pedido de reconsideração quanto ao recurso hierárquico, das quais cabe destacar: a) quando cabíveis, interrompem a prescrição; b) em caso de provimento, os efeitos da decisão retroagirão à data do ato impugnado. Apregoa o artigo 110 da Lei nº. 8.112/90 que o direito de requerer prescreve: a) em 5 anos, quanto aos atos de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou que afetem interesse patrimonial e créditos resultantes das relações de trabalho; b) em 120 dias, nos demais casos, salvo quando outro prazo for fixado em lei. Esses prazos são contados da data da publicação do ato impugnado ou da data da ciência pelo interessado, quando o ato não for publicado, a teor do que demarca o parágrafo único daquele dispositivo legal.

Como última alternativa, na via administrativa, para o servidor penalizado, há ainda o pedido de revisão do processo administrativo disciplinar, que, contudo, tem a admissibilidade mais restrita. Isso porque, conforme dispõe o artigo 174, caput, da Lei nº. 8.112/90, somente será cabível diante do surgimento de fatos ou elementos

novos, ainda não apreciados no processo originário, ou ainda em face de circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada. Sendo deferido o processamento do pedido, será constituída uma comissão revisora, à qual se aplica, no que couber, o mesmo que é exigido da comissão do processo disciplinar originário. O prazo de conclusão do processo revisional é de 60 dias. O ônus da prova cabe ao requerente e o julgamento à autoridade que aplicou a penalidade, salientando-se que, da revisão, não poderá resultar agravamento de penalidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado é uma abstração jurídica voltada à concretização material. Para efetivar sua atuação, os entes estatais funcionam a partir da atuação dos servidores públicos. Esses, por sua vez, têm o exercício de suas atribuições pautado e controlado por regramentos previamente definidos, sendo o principal deles, no caso dos servidores públicos da União, a Lei nº. 8.112/90.

Devido a exigências de índole constitucional, somente é possível aplicar alguma sanção administrativa a tais agentes públicos a partir da instauração de um procedimento correccional. A Lei nº. 8.112/90 estabelece três tipos de procedimentos, sendo um deles o processo administrativo disciplinar de rito ordinário, utilizado para, dentre outras hipóteses, impor a pena de demissão, inclusive a servidores públicos protegidos pelo manto da sacramental estabilidade. Percebe-se, então, a relevância de se pesquisar sobre esse **tema**, até mesmo porque é muito tímida sua abordagem em trabalhos acadêmicos de conclusão de curso. Já a doutrina de Direito Administrativo sempre que trata do assunto, o faz, de um modo geral, limitando-se a explicar as linhas gerais do PAD, sem se aprofundar nos ritos do processo e, muito menos, cotejando a aplicação da Lei nº. 8.112/90 com o entendimento dos tribunais superiores. Raríssimas são as obras que se empenham nessa direção. A partir da constatação desse quadro fático é que surgiu o anseio por entender melhor como se dá o tratamento das nulidades do processo administrativo disciplinar de rito ordinário previsto na Lei nº. 8.112/90, na perspectiva da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Assim, **delimitou-se** a pesquisa para identificar e compreender quais vícios que, na perspectiva do STJ, podem ou não inquinar os atos administrativos que integram o processo administrativo disciplinar de rito ordinário previsto na Lei nº. 8.112/90, de forma a gerar nulidade. Subjacente a isso, o **problema** que se colocou consistiu em saber se e quando, na visão do STJ, é possível mitigar os efeitos de vícios que, à luz da teoria do ato administrativo isoladamente considerada, deveriam ser anulados. A **hipótese** levantada preliminarmente foi confirmada: a Corte admite essa possibilidade em situações peculiares. Nesse cenário, os dois primeiros **objetivos específicos**, de cunho preparatório, trataram do ato administrativo e do processo administrativo lato sensu, visando proporcionar um suporte teórico para o enfrentamento do **objetivo principal**. Esse último, como já assentado, compreendeu

a exposição do rito processual fixado pela Lei nº 8.112/90 para a condução do PAD, ao mesmo tempo em que se tratou dos vícios incidentes sobre os principais atos administrativos daquele tipo de processo.

Com isso, a pesquisa confirmou a hipótese e respondeu ao problema, ou seja, na análise dos vícios alegados, em concreto, no bojo de um processo administrativo disciplinar, o STJ tende, em determinadas circunstâncias, a relativizar os efeitos da deficiência legal do ato. Por vezes, trata-se de situações em que, sob o viés da teoria do ato administrativo isoladamente considerada, deveria ser declarada a nulidade absoluta, consequência jurídica natural da mácula sobre os atos. Aquela Corte, todavia, não o faz, ou seja, embora reconheça que o ato é defeituoso em um ou mais de seus requisitos, afasta a nulidade, permitindo que o ato gere seus efeitos legais, desde que não exista prejuízo.

No núcleo da fundamentação jurídica do STJ para justificar decisões dessa natureza, está, portanto, o princípio *pas de nullité sans grief*, que possui estreita vinculação com o princípio da instrumentalidade das formas. Por força disso, em processo administrativo disciplinar, apenas se declara a nulidade de um ato processual quando houver efetiva demonstração de prejuízo para a acusação ou para a defesa. É como se o fim (o desfecho do processo) justificasse todos os meios (atos processuais nulos em sua essência material), lembrando aqui da ideia associada ao pensador Nicolau Maquiavel, autor de “O Príncipe”.

O ônus da prova cabe a quem alega o prejuízo. Ora, mas como já suscitado por Lenio Streck: como demonstrar o prejuízo? Nem sempre essa é uma tarefa fácil em um contexto jurídico-processual onde a balança, em alguns momentos, pesa favoravelmente para o lado do Estado, que acusa, julga e condena. Como bem salientado pelos subscritores da ADPF 612 do Paraná, alhures referenciada, dever-se-ia presumir o prejuízo ao acusado toda vez que o ato viciado estivesse relacionado com matérias essenciais do processo, como competência, quebra da parcialidade dos integrantes da comissão processante ou da autoridade julgadora, cerceamento de defesa, prova, fundamentação das decisões, julgamento, entre outros. Veja-se, por exemplo, que há julgado do STJ em que, na análise de alegação de parcialidade, consignou-se a premissa do princípio *pas de nullité sans grief*, ou seja, de que o acolhimento do alegado não prescinde da demonstração do prejuízo. Percebe-se, pois, que essa questão da demonstração do prejuízo é, sem dúvida alguma, de extrema relevância para ser objeto de reflexão em futuros

trabalhos acadêmicos, inclusive para se pensar a partir de uma visão garantista do processo.

Por intermédio desse protagonismo, verifica-se que o STJ, ao fundamentar-se essencialmente no princípio *pas de nullité sans grief* para denegar pedidos de nulidade em um PAD, chega a flexibilizar e afastar o texto legal, como a Lei nº. 9.784/99, por exemplo, conforme já se expôs neste trabalho. São decisões “contra legem”, é conveniente que se rememore. De certa maneira, isso é problemático, caso se visualize a questão a partir do imperativo da conhecida e disseminada teoria da separação dos poderes, associada a Montesquieu, na sua obra “O Espírito das leis”. Poder-se-ia questionar até que ponto, nos regimes democráticos, um órgão do Poder Judiciário (como o STJ), partindo de uma avaliação subjetiva de um magistrado, pode afastar, na análise de um caso concreto, a aplicação de uma Lei válida, vigente e eficaz com base em um único princípio, fora dos casos permitidos de controle de constitucionalidade. Certamente é uma questão que remete para pensar também a legitimidade democrática de tais decisões judiciais, visto que as leis são aprovadas por representantes eleitos pelo povo. Não há dúvida de que esse é outro tema de grande relevância que pode eventualmente ser melhor analisado pelos acadêmicos de Direito.

Obviamente que não se está aqui a defender um formalismo exacerbado, que enxerga o processo como um fim em si mesmo e apregoa o cumprimento cego das formas frias da Lei, o que também não seria benéfico para nenhum dos dois lados do processo disciplinar. Não se busca a extinção do princípio *pas de nullité sans grief*, o qual inegavelmente tem sua importância para o processo. Não se trata disso. Deve-se, isto sim, adotar cautelas para não se ofender garantias processuais constitucionais, como, exemplificativamente, a do devido processo legal, tido como um supraprincípio que dá a direção para toda a base principiológica processual. Nessa linha de pensamento, cabe ao STJ rever sua postura jurisprudencial quando da análise de vícios processuais incidentes no PAD, no sentido de buscar preservar os direitos do acusado. Parafraseando o filósofo grego Aristóteles, a justa medida entre uma coisa e outra talvez seja o melhor caminho a ser trilhado.

## REFERÊNCIAS

- AVENA, Norberto. **Processo penal**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- Brasil. Advocacia-Geral da União. **Manual Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - Corregedoria-Geral da Advocacia da União**. 2ª ed. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2019. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/unidade/cgau>; Menu “Documentos Importantes”.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Atualizado até março de 2022. Brasília: maio, 2022. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/atividade-disciplinar>, Acesso em: 03 ago. 2022.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. 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: 27 out. 2022.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del4657compilado.htm). Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº. 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm). Acesso em: 27 out. 2022.
- BRASIL. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 27 out. 2022.



BRASIL. **Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 27 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. 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: 27 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União/Gabinete do Ministro. Instrução Normativa nº. 14, de 14 de novembro de 2018. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 220, p. 102, 16 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses.** Entendimentos extraídos de julgados publicados até 19/12/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em: 08 out. 2022.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública.** 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019. *E-book*.

COELHO, Huaman Xavier Pinto. **O surgimento do princípio da juridicidade no Direito Administrativo.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3651, 30 jun. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24817>. Acesso em: 4 ago. 2022.

COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar.** 3ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

- CRETELLA JUNIOR, José. **Do ato administrativo**. 1ª ed. São Paulo: José Bushatsky, 1972.
- CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: parte geral (arts. 1º ao 120)**. 3ª ed., rev., ampl., atual. Salvador: JusPODIVM, 2015.
- DEZAN, Sandro Lucio. **Nulidades no processo administrativo disciplinar**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 11ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2016.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19ª ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 4ª ed., atual., rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020, pág. 240.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 2010. *E-book*.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.
- MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil – volume único**. 8ª ed. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2016. *E-book*.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. *E-book*.

SCAFF, Fernando Facury. Quem controla o controlador? Notas sobre alteração na LINDB. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná / Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 9, pág. 12-29, 2018. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/31>. Acesso em: 20 mai. 2023.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

STRECK, Lenio Luiz. Opinião: O STJ e o depoimento do réu delator: não há nulidade sem prejuízo?. **Revista Consultor Jurídico**, ISSN 1809-2829, 21 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-21/streck-eterno-retorno-questao-nao-nulidade-prejuizo>. Acesso em: 20 mai. 2023.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil 1: Lei de introdução e parte geral**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. *E-book*.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I**. 56ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.