

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO COM FOCO NO JUDICIÁRIO**

**DEFESA TÉCNICA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR:
EXAGERO PROCESSUAL OU NECESSIDADE LEGAL?**

MÁRCIO PEREIRA CARVALHO

Rio de Janeiro

2014

MÁRCIO PEREIRA CARVALHO

**DEFESA TÉCNICA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR:
EXAGERO PROCESSUAL OU NECESSIDADE LEGAL?**

Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo com Foco no Judiciário - Área Jurisdicional, da pós-graduação da Escola de Administração Judiciária, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro

2014

RESUMO

No presente artigo é abordada a questão se existe violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório a ausência de defesa técnica em julgamento de processo administrativo disciplinar instaurado contra servidor público. São apresentadas visões doutrinárias do devido processo legal baseadas no texto constitucional pátrio. Apresenta a posição sumular favorável do Superior Tribunal de Justiça pela necessária atuação do defensor técnico dentro da lide administrativa disciplinar. Em contraponto é apresentada a posição completamente antagônica do Supremo Tribunal Federal através de súmula vinculante. Finalmente é apresentada em conclusão a tese de que a provável solução, dentro de um Estado de Direito, seria a flexibilidade da necessidade de defesa técnica se fundamentando em face do tipo de transgressão cometida e a consequente sanção ao servidor público.

PALAVRAS-CHAVE

Defesa técnica em processo administrativo disciplinar, processo administrativo, princípios da ampla defesa e do contraditório, servidor público, súmula vinculante.

ABSTRACT

In this article we discuss whether there is violation of the principles of legal defense and contradictory the lack of technical defense in trial of administrative disciplinary proceedings against public servants. Doctrinal views of due process based on paternal constitutional text are displayed. Displays the favorable sumular position of the Superior Court of Justice for the necessary technical performance of counsel within the administrative disciplinary proceedings. In contrast shows the completely antagonistic position of the Supreme Court through binding precedent. Finally conclusion is presented in the thesis that the likely solution, within the rule of law, it would be the flexibility of the need for technical reasons in defense to face the type of offense committed and the consequent sanction to the public server.

KEYWORD

Technical defense in administrative disciplinary process, administrative process, principles of defense and contradictory, government employee, binding precedent.

SUMÁRIO

1 Introdução.....	06
2 O Devido Processo Legal.....	11
3 A Ampla Defesa e o Contraditório.....	13
4 Noção Geral de Processo.....	18
5 Processo Administrativo.....	18
6 Processo Administrativo Disciplinar (PAD).....	20
7 Súmula nº 343 – Editada pelo Superior Tribunal de Justiça.....	23
8 Súmula Vinculante nº 5 – Editada pelo Superior Tribunal Federal.....	28
8.1 Oposição sobre a Súmula Vinculante nº 5	30
9 Defesa Técnica e Auto Defesa.....	31
10 Conclusão.....	32
Referências.....	33

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar e discutir a questão da defesa técnica como mecanismo essencial de garantia dos princípios da ampla defesa e do contraditório em processo administrativo disciplinar instaurado contra servidor público. É preciso determinar se a ausência da defesa técnica em julgamentos deste tipo de processo implica ou não em uma violação aos princípios acima citados; bem como, se a contra senso, a obrigação de sua presença se configura um exagero processual ou uma necessidade legal.

O estudo terá como norteadores basilares os princípios da ampla defesa e do contraditório vigente no ordenamento jurídico Brasileiro constitucional, conforme assegura a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) em seu artigo 5º, inciso LV:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

E no ordenamento jurídico Brasileiro infraconstitucional, conforme o artigo 2º da Lei 9.784/1999, que assim o prescreve:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Nesta perspectiva, este trabalho se propõe a oferecer uma fonte de discussão para a flexibilização ou garantia no que diz respeito ao exercício da defesa técnica em julgados de natureza disciplinar na esfera administrativa.

É preciso considerar que a matéria consiste em temática já vinculada por súmula do Supremo Tribunal Federal (STF), contudo há posições conflitantes sobre o assunto entre os operadores e estudiosos do Direito, em face da existência de súmula anterior, não mais vigente, expedida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) na qual o entendimento se apresentava plenamente contrário ao atual ordenamento jurídico/sumular.

Apesar da existência destas posições conflitantes, o assunto parece não ter despertado o interesse nos doutrinadores para produção de obras acadêmicas, carência que pode ser averiguada através de pesquisas, por 'palavra chave', em portais eletrônicos de 'buscas' e por títulos ou assunto em bibliotecas e livrarias. Essa já era a visão do professor Hely Lopes Meirelles em relação ao interesse dos doutrinadores para com o processo administrativo.

A verdade é que, entre nós, o processo administrativo não tem merecido os estudos teóricos necessários à sua compreensão doutrinária e à sistematização metodológica, que, naturalmente, informaria a legislação e aprimoraria os julgamentos internos da Administração. (...) (MEIRELLES, 2005, p 681).

Na doutrina cristã temos algumas passagens que apresentam julgamentos, entre os quais existem alguns que podem servir para ilustrar a autodefesa e a defesa técnica. Para este trabalho fora extraída três passagens da Bíblia Sagrada.

A primeira apresenta julgamento dos 'réus' Adão, Eva e a serpente, no qual seu resultado final deu origem à procriação humana.

(...) ⁹Javé Deus chamou o homem: "Onde está você?" ¹⁰O homem respondeu: "Ouvi teus passos no jardim: tive medo, porque estou nu, e me escondi". ¹¹Javé Deus continuou: "E quem lhe disse que você estava nu? Por acaso você comeu da árvore da qual eu lhe tinha proibido comer?" ¹²O homem respondeu: "A mulher que me deste por companheira deu-me o fruto, e eu comi". ¹³Javé Deus disse para a mulher: "O que foi que você fez?" A mulher respondeu: "A serpente me enganou, e eu comi". ¹⁴Então Javé Deus disse para a serpente: "Por ter feito isso, você é maldita entre todos os animais domésticos e entre todas as feras. Você se arrastará sobre o ventre e comerá pó todos os dias de sua vida. (...) ¹⁶Javé Deus disse então para a mulher: "Vou fazê-la sofrer muito em sua gravidez: entre dores, você dará à luz seus filhos; (...) ¹⁷Javé Deus disse para o homem: "Já que você deu ouvidos à sua mulher e comeu da árvore cujo fruto eu lhe tinha proibido comer, maldita seja a terra por sua causa. (...) (BÍBLIA SAGRADA, 2010, Livro do Gênesis, cap 3, v 9/17, p 16).

Na passagem, acima, é flagrante que não fora providenciado defesa técnica aos implicados no ilícito 'original' e que os mesmos não estavam preparados para realizar a autodefesa. A correlação com o tema deste artigo traz a seguinte indagação: A absolvição divina poderia ter sido alcançada se durante o processo de julgamento houvesse funcionado um defensor 'técnico', em respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório, em substituição da autodefesa praticada?

A segunda passagem ilustrativa apresenta um julgamento de outro ilícito, por um ‘tribunal’ popular.

(...) ³Chegaram os doutores da Lei e os fariseus trazendo uma mulher, que tinha sido pega cometendo o adultério. Eles colocaram a mulher no meio ⁴e disseram a Jesus: “Mestre, essa mulher foi pega em flagrante cometendo adultério. ⁵A Lei de Moisés manda que mulheres desse tipo devem ser apedrejadas. E tu, o que dizes?” ⁶Eles diziam isso para pôr Jesus à prova e ter um motivo para acusá-lo. Então Jesus inclinou-se e começou a escrever no chão com o dedo. ⁷Os doutores da Lei e os fariseus continuaram insistindo na pergunta. Então Jesus se levantou e disse: “Quem de vocês não tiver pecado, atire nela a primeira pedra.” ⁸E, inclinando-se de novo, continuou a escrever no chão. ⁹Ouvindo isso, eles foram saindo um a um, começando pelos mais velhos. E Jesus ficou sozinho. Ora, a mulher continuava ali no meio. ¹⁰Jesus então se levantou e perguntou: “Mulher, onde estão os outros? Ninguém condenou você?” ¹¹Ela respondeu: “Ninguém, Senhor.” Então Jesus disse: “Eu também não a condeno. Pode ir, e não peque mais.” (BÍBLIA SAGRADA, 2010, Livro de João, cap 8, v 3/11, p 1303).

Nesta segunda passagem existe a atuação de um defensor ‘técnico’, revestido de competência perante aquele ‘tribunal’ popular. Não há o instituto da autodefesa. O resultado obtido, diferente do primeiro caso, é a absolvição da parte acusada. O que insinua nova indagação correlata ao tema deste artigo: Somente com o exercício da defesa técnica estão presentes os requisitos para se afirmar que os princípios da ampla defesa e do contraditório foram completamente respeitados e a parte acusada pode alcançar a ‘justa’ justiça?

Por fim, a terceira passagem apresenta o Julgamento de Jesus Cristo perante Pôncio Pilatos, prefeito da província romana da Judeia, autoridade competente para conduzir os julgamentos no período e época em questão.

¹De manhã, os chefes dos sacerdotes, com os anciãos, os doutores da Lei e todo o Sinédrio, prepararam um conselho. Amarraram Jesus, o levaram e entregaram a Pilatos. ²Pilatos interrogou Jesus: “Tu és o rei dos judeus?” Jesus respondeu: “É você que está dizendo isso.” ³E os chefes dos sacerdotes faziam muitas acusações contra Jesus. ⁴Pilatos o interrogou novamente: “Nada tens a responder? Vê de quanta coisa te acusam!” ⁵Mas Jesus não respondeu mais nada, e Pilatos ficou impressionado. (...) ⁹Pilatos perguntou: “Vocês querem que eu solte o rei dos judeus?” ¹⁰Pilatos bem sabia que os chefes dos sacerdotes haviam entregado Jesus por inveja. ¹¹Porém os chefes dos sacerdotes atizaram a multidão para que Pilatos soltasse Barrabás. ¹²Pilatos perguntou de novo: “O que farei então com Jesus que vocês chamam de rei dos judeus?” ¹³Mas eles gritaram de novo: “Crucifique!” ¹⁴Pilatos perguntou: “Mas que mal fez ele?” Eles, porém, gritaram com mais força: “Crucifique!” ¹⁵Pilatos queria agradar à multidão. Soltou Barrabás, mandou flagelar Jesus e o entregou para ser crucificado. (BÍBLIA SAGRADA, 2010, Livro de Marcos, cap 15, v 1/15, p 1245).

Nesta última passagem, não há a presença de um defensor 'técnico', não há a autodefesa, e partindo do princípio que o desígnio de Jesus era ser crucificado, como forma de cumprir a Lei divina para a salvação do homem, e que trazia personificado, em si mesmo, o poder do conhecimento e do milagre (Bíblia sagrada, 2010). Tendo em tese competência absoluta para sua autodefesa, bem como o interesse íntimo e legal em sua condenação para que as escrituras fossem confirmadas. Nova questão pode ser correlacionada o tema deste artigo: Pouco importa as formas de defesas, imprescindíveis são os procedimentos adotados para se fazer respeitar o princípio processo legal, sendo secundários os procedimentos pertinentes aos princípios da ampla defesa e do contraditório?

As passagens bíblicas e as respectivas questões argumentativas, transcritas acima, pretendem estimular o questionamento sobre as diversas variáveis que o tema possui em sua essência, no que concerne ao democrático instituto da defesa, embora, o STF já tenha batido o martelo, através da edição da súmula vinculante nº 5 a qual dispensa a obrigatoriedade de defesa técnica em processo administrativo disciplinar instaurado contra servidor público.

Neste artigo fora empregado o método de pesquisa dedutivo, combinado com o tipo de pesquisa teórica e qualitativa. As técnicas de pesquisas aproveitadas foram a bibliográfica, a documental legal, a jurisprudencial e a sumular, e, cujos procedimentos serão descritos a seguir:

A técnica de pesquisa bibliográfica foi norteada pelas publicações de livros de autores relevantes dentro da Ciência do Direito Administrativo e Constitucional, bem como por artigos e outros trabalhos científicos publicados em ambiente virtual nos seguintes portais: *Jus Navigandi*, DireitoNet, Portal de Periódicos Jurídicos do Instituto Brasiliense de Direito Público e *JurisWay*, utilizando-se nestas ferramentas as seguintes palavras-chave: defesa técnica em processo administrativo disciplinar, processo administrativo, princípios da ampla defesa e do contraditório, servidor público, súmula vinculante;

A técnica de pesquisa documental legal, de fundamental relevância pela própria natureza reguladora, oficial e insubstituível destes documentos, que delimitam a forma como atualmente estão oficializados os princípios, conceitos e regências básicas a partir da qual os magistrados, advogados e outros operadores

do Direito efetuar seu trabalho interpretativo, será norteadada pelos textos constitucionais e infraconstitucionais vigentes no Direito Brasileiro;

A técnica de pesquisa jurisprudencial e sumular, indispensável para a confirmação jurídica dos pressupostos teóricos, aqui, analisados, discutidos ou até mesmo questionados, será norteadada pela coleta e análise universal das súmulas e dos acórdãos publicados pelos Tribunais Superiores Brasileiro, com base em palavras-chave, descartando-se os acórdãos e súmulas impertinentes ao tema.

Em face de o assunto estar sob a égide de princípios constitucionais, bem como de o trabalho de pesquisa objetivar uma coleta de dados literários com relevância jurídica e doutrinária, o período das publicações dos livros a serem pesquisados será a partir da promulgação da CRFB/1988. Período este que apresentou grandes transformações em seus institutos, as quais se espera que alcancem o direito administrativo disciplinar, opinião compartilhada por Bacellar Filho:

Não é possível que, após a promulgação da atual Constituição Federal, e em face das inúmeras transformações ocorridas no direito brasileiro contemporâneo, se continue a aplicar indistintamente os institutos próprios do direito administrativo disciplinar, sem maior reflexão ou profundidade de análise. É necessário renovar o foco acerca do tema em questão, abandonando-se a mera referência a autores para, enfim, obter as manifestações administrativas deduzidas em sede disciplinar e em uma argumentação mais objetiva com o atual estágio de desenvolvimento dos estudos sobre o processo administrativo disciplinar. (BACELLAR FILHO, 1998, p. 36).

Nesta esteira, emerge a hipótese levantada por este projeto que precisa ser analisada e, tanto quanto possível, confirmada, mesmo que parcialmente: se não houver defesa técnica em processo administrativo disciplinar instaurado contra servidor público, então há violação aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Não obstante, a um dos interesses pessoal do autor deste artigo, decorrer da perspectiva, de poder utilizar o conhecimento adquirido para futuro exercício funcional em setores vinculados a órgãos julgadores de processos administrativos, esta pesquisa mostra, com a devida vênia aos magníficos autores administrativistas e constitucionalistas, a intenção de contribuir para que estudantes e operadores do Direito se filiem à produção de trabalhos neste assunto.

2 O DEVIDO PROCESSO LEGAL

A CRFB/1988, em seu artigo 5º, inciso LIV, estabelece que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”, apresentando assim, uma inovação na proteção do indivíduo em relação à privação de sua liberdade e de seus bens, garantia inexistente nas Cartas anteriores.

Historicamente este princípio teve seu primeiro registro na *Magna Charta Libertatum* de 1215, em seus artigos 39 e 40, assinada pelo rei da Inglaterra *John Lackland* ou João sem Terra.

Artigo 39 - Nenhum homem livre será preso, aprisionado ou privado de uma propriedade, ou tornado fora-da-lei, ou exilado, ou de maneira alguma destruído, nem agiremos contra ele ou mandaremos alguém contra ele, a não ser por julgamento legal dos seus pares, ou pela lei da terra.

Artigo 40 - A ninguém venderemos, a ninguém recusaremos ou atrasaremos, direito ou justiça. (MAGNA CHARTA LIBERTATUM, 1215).

A aludida inovação refere-se expressamente ao princípio do devido processo legal, o qual vem resguardar materialmente a proteção ao direito de liberdade do indivíduo.

Em relação aos termos ‘devido’ e ‘legal’ contido no princípio constitucional em tela, podemos interpretá-los literalmente a partir do seu significado na gramática nacional, o que nem sempre é possível no direito. Devido, é um adjetivo que denota a qualidade de necessário; legal, é um adjetivo que denota a qualidade de estar em conformidade com a lei. Depreende-se então, que, se o processo administrativo deve estar em consonância com o princípio do devido processo legal, e sendo esta uma qualidade imperativa nas relações jurídicas de um Estado Democrático de Direito, torna-se então, uma condição jurídica indispensável que o processo administrativo além de devido seja também legal, o que significa afirmar que somente a lei em sentido estrito poderá determinar as ações administrativas que possuam potencialidade de afetar a esfera jurídica do particular ou do servidor público.

O devido processo legal é um dos mais importantes princípios limitadores das atuações do Estado e da sociedade, em relação ao binômio exercício do poder de império/dever de obediência. Esta visão pode ser legitimada pela afirmação de Carvalho Filho.

DEVIDO PROCESSO LEGAL – O princípio do devido processo legal (*due process of Law*) é daqueles mais relevantes quando se trata de examinar os efeitos da relação jurídica entre o Estado e os administrados. Trata-se de postulado inerente ao Estado de Direito, que, como sabemos, foi a situação política em que o Estado reconheceu que, se de um lado podia criar o direito, de outro tinha o dever de submeter-se a ele. A lei, portanto, é o limite da atuação de toda a sociedade e do próprio Estado. (CARVALHO FILHO, 2008, p 911).

Em relação aos processos de forma geral, e neste universo incluímos o processo administrativo, o princípio do devido processo legal deverá constituir uma das estradas a ser percorrida com o objetivo de se alcançar um resultado livre de vícios e nulidades, não sendo permitidos atalhos indevidos e ilegais, pois conduziria ao mundo da ilegalidade na esfera jurídica, pois se estaria ferindo o devido processo legal em sentido material ou substancial, direito decorrente do art. 5º, LIV da CRFB/1988. Esta interpretação pode ser alcançada na afirmação de Carvalho Filho.

Em relação ao processo administrativo, o princípio do devido processo legal tem sentido claro: em todo processo administrativo devem ser respeitadas as normas legais que o regulam. A regra, aliás, vale para todo e qualquer tipo de processo, e no caso do processo administrativo incide sempre, seja qual for o objeto a que se destine. (...) Aliás, a amplitude do princípio (embora a Constituição pareça tê-lo limitado um pouco) dá margem à interpretação de que tem ele estreita conexão com o princípio da legalidade, este, de amplo espectro e reconhecidamente abrangente. Em ambos, o Estado deverá prostrar-se como servo da Lei. (CARVALHO FILHO, 2008, p 911).

Estrada esta devidamente detalhada por Fernando Capez.

(...) o direito de ser ouvido, de ser informado pessoalmente de todos os atos processuais, de ter acesso à defesa técnica, de ter a oportunidade de se manifestar sempre depois da acusação e em todas as oportunidades, à publicidade e motivação das decisões, ressalvadas as exceções legais, de ser julgado perante o juízo competente, ao duplo grau de jurisdição, à revisão criminal e à imutabilidade das decisões favoráveis transitadas em julgado. Deve ser obedecido não apenas em processos judiciais, civis e criminais, mas também em procedimentos administrativos, inclusive militares (...) (CAPEZ, 2003, p. 30).

Devendo ser observado que este princípio do devido processo legal possui em sua essência um caráter reflexivo para o Estado, no que cabe a sua aplicabilidade, pois lhe cabe o dever de respeitar, rigorosamente, as normas legais que ele mesmo criou. Afirmação esta que pode ser ratificada por Slaibi Filho (1988, p

213) ao afirmar que “representou um natural desenvolvimento da sociedade que não mais se conforma com a atuação estatal sem controle e altamente cerceadora do desenvolvimento do indivíduo.”.

O devido processo legal está intimamente ligado à ampla defesa e ao contraditório como garantia em processo judicial ou administrativo conforme elucida Alexandre de Moraes.

O devido processo legal tem como corolários a *ampla defesa* e o *contraditório*, que deverão ser assegurados aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral,¹ conforme o texto constitucional expresso (art. 5º, LV). (MORAES, 2005, p 93).

No mesmo sentido reforça Pedro Lenza.

Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Corolário a esse princípio, asseguram-se aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. (LENZA, 2011, p 922).

3 A AMPLA DEFESA E O CONTRADITÓRIO

A Noção de defesa é primitiva e universal, parece ter nascido da necessidade do homem primitivo se defender dos ‘litígios’ com o mundo hostil em que o habitava, radica no direito natural. Este princípio deriva da tutela jurídica do direito à defesa, cuja garantia compete ao Estado, e consiste no direito assegurado ao acusado de saber que está, o porquê e por quem está sendo processado. Este direito deve estar sempre presente em litígios de quaisquer naturezas, os quais já tenham se configurado em algum gênero de processo e principalmente nas espécies que acarretam sanção. De forma prática pode-se definir como a resposta garantida a alguém, por sofrer acusação de outrem por algum ato lesivo praticado ou deixado de praticar.

O contraditório de forma sintetizada pode ser entendido pela apresentação dos fatos sob a visão do acusado, ou seja, a versão que o acusado possui dos fatos a ele imputados.

Parafraseando (DINAMARCO, 2003, p. 218), pode-se compreender que a ampla defesa e o contraditório garantem todos os meios legais e necessários à

defesa do acusado, apoiando-se na assertiva doutrinária que identifica o contraditório como o binômio informação/reação. De modo direto este binômio se traduz em uma parte ter conhecimento do que está sendo acusado, que é a informação e assim proceder com sua defesa, que é a reação.

O professor Jessé Torres assim define o direito à defesa, PEREIRA JÚNIOR (1991, p. 3) “o direito à defesa corresponde ao verso da moeda cujo anverso é o direito de ação (artigo 5º, XXXV) ambos direitos subjetivos públicos genéricos”.

O eminente professor nos apresenta uma importante análise sobre a evolução do instituto do direito à defesa.

Veja que o direito à defesa seria abstração órfã de força extraordinária – ou talvez exposta a arguições desse Juez – se não houvesse previsão constitucional expressa quanto ao veículo de seu asseguramento, que é o processo; antes de 1988, o judicial penal e o administrativo disciplinar; após 1988, o administrativo inominado, suscitando as questões que se deslindarão oportunamente. Por ora, importa fixar que o direito à defesa tem um antecedente lógico universal, que é o princípio do “*due process of law*” (também consagrado na C.F./88, art. 5º, LIV), e a consecutória garantia de implementação, que é a via do processo, judicial ou administrativo (...). (PEREIRA JÚNIOR, 1991, p. 12).

Asseverando ainda:

Entendido o direito à defesa como o direito fundamental a ser garantido pelo processo, resulta que o exercício de defesa haveria de manifestar-se, idealmente, no bojo do processo, segundo normas previamente editadas; contudo, se faltam normas, nem por isto poderá o administrado ser privado pelo Poder Público do direito à defesa. Tal como a lacuna da lei não impede o exercício do direito de ação (CPC, arts. 3º, 7º e 126), a falta da lei não impedirá o direito à defesa, (...). (PEREIRA JÚNIOR, 1991, p. 27).

Alexandre de Moraes sobre ampla defesa apresenta o seguinte entendimento.

Por ampla defesa entende-se o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de omitir-se ou calar-se, se entender necessário, (...). (MORAES, 2005, p 93).

Alexandre de Moraes afirma ainda.

Assim, embora no campo administrativo, não exista necessidade de tipificação estrita que subsuma rigorosamente a conduta à norma, a capitulação do ilícito administrativo não pode ser tão aberta a ponto de impossibilitar do direito de defesa, pois nenhuma penalidade poderá ser

imposta, tanto no campo judicial, quanto nos campos administrativos ou disciplinares, sem a necessária amplitude de defesa.² (MORAES, 2005, p 93).

A ampla defesa e o contraditório possuem um natural entrelace jurídico e sobre esta concepção Carvalho Filho comenta que:

Costuma-se fazer referência ao princípio do contraditório e da ampla defesa, como está mencionado na Constituição. Contudo, o contraditório é natural corolário da ampla defesa. Esta, sim, é constitui o princípio fundamental e inarredável. Na verdade, dentro da ampla defesa já se inclui, em seu sentido, o direito ao contraditório, que é o direito de contestação, de redarguição a acusações, de impugnação de atos e atividades. (CARVALHO FILHO, 2008, p 913).

Hely Lopes Meirelles ensina acerca da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo que:

Por *garantia de defesa* deve-se entender não só a observância do rito adequado como a cientificação do processo ao interessado, a oportunidade para contestar a acusação, produzir prova de seu direito, acompanhar os atos da instrução e utilizar-se dos recursos cabíveis. A cientificação deve ser pessoal, sendo admitida a feita mediante publicação oficial (*Diário oficial*) nas hipóteses em que a parte interessada estiver em lugar incerto e não sabido (art. 26, § 4º, da Lei 9.784/99), sob pena de lesão ao contraditório e à ampla defesa. (...) Processo administrativo sem oportunidade de defesa ou com defesa cerceada é nulo, conforme têm decidido reiteradamente nossos Tribunais judiciais, confirmando a aplicabilidade do princípio constitucional do *devido processo legal*, ou, mais especificamente, da *garantia de defesa*. (MEIRELLES, 2005, p. 683/684).

José Afonso da Silva com relação à ampla defesa e ao contraditório afirma:

O primeiro, de certo modo já contém o segundo, porque não há contraditório sem ampla defesa, que a Constituição agora estende ao processo civil e ao processo administrativo. De fato, a instrução criminal contraditória tem como conteúdo essencial a garantia de plenitude da defesa, com meios e recursos a ela inerentes. A contraditoriedade, no processo judicial e no administrativo, constitui pressuposto indeclinável da realização de um processo justo, sem que a apreciação judicial de lesão ou ameaça a direito se torne vazia se sentido valorativo. A essência processual do contraditório se identifica com a regra *audiat altera pars*, que significa que cada litigante deve ser dada ciência dos atos praticados pelo contendor, para serem contrariados e refutados. (SILVA, 2009, p. 154).

No que tange ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisão conforme trecho abaixo:

RDA 114/142 – RDA 118/99 – RTJ 163/790, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – AI 306.626/MT, Rel. Min. CELSO DE MELLO, “in” Informativo/STF nº 253/2002 – RE 140.195/SC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – RE 191.480/SC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – RE 199.800/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.):

“RESTRIÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO ‘DUE PROCESS OF LAW’.

- O Estado, em tema de punições disciplinares ou de restrição a direitos, qualquer que seja o destinatário de tais medidas, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida estatal – que importe em punição disciplinar ou em limitação de direitos – exige, ainda que se cuide de procedimento meramente administrativo (CF, art. 5º, LV), a fiel observância do princípio do devido processo legal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. Precedentes. Doutrina.”

(RTJ 183/371-372, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Isso significa, portanto, que assiste, ao cidadão, mesmo em procedimentos de índole administrativa ou de caráter político-administrativo, a prerrogativa indisponível do contraditório e da plenitude de defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, consoante prescreve a Constituição da República em seu art. 5º inciso LV.

O respeito efetivo à garantia constitucional do “due process of law”, ainda que se trate de procedimento político-administrativo (como no caso), condiciona, de modo estrito, o exercício dos poderes de que se acha investida a Pública Administração, sob pena de descaracterizar-se, com ofensa aos postulados que informam a própria concepção do Estado democrático de Direito, a legitimidade jurídica dos atos e resoluções emanados do Estado, especialmente quando tais deliberações importarem em graves restrições à esfera jurídica do cidadão.

Esse entendimento – que valoriza a perspectiva constitucional que deve orientar o exame do tema em causa – tem o beneplácito de autorizado magistério doutrinário, tal como aquele expandido pela eminente Professora ADA PELLEGRINI GRINOVER (“O Processo em Evolução”, p. 82/85, itens ns. 1.3, 1.4, 2.1 e 2.2, 2ª ed., 1998, Forense Universitária):

“O coroamento do caminho evolutivo da interpretação da cláusula do ‘devido processo legal’ ocorreu, no Brasil, com a Constituição de 1988, pelo art. 5º, inc. LV, que reza:

‘Art. 5º, LV. Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.’

Assim, as garantias do contraditório e da ampla defesa desdobram-se hoje em três planos: a) no plano jurisdicional, em que elas passam a ser expressamente reconhecidas, diretamente como tais, para o processo penal e para o não-penal; b) no plano das acusações em geral, em que a garantia explicitamente abrange as pessoas objeto de acusação; c) no processo administrativo sempre que haja litigantes. (...)

É esta a grande inovação da Constituição de 1988. Com efeito, as garantias do contraditório e da ampla defesa, para o processo não-penal e para os acusados em geral, em processos administrativos, já eram extraídas, pela doutrina e pela jurisprudência, dos textos constitucionais anteriores, tendo a explicitação da Lei Maior em vigor natureza didática, afeiçoada à boa técnica, sem apresentar conteúdo inovador. Mas agora a Constituição também resguarda as referidas garantias aos litigantes, em processo administrativo.

E isso não é casual nem aleatório, mas obedece à profunda transformação que a Constituição operou no tocante à função da administração pública.

Acolhendo as tendências contemporâneas do direito administrativo, tanto em sua finalidade de limitação ao poder e garantia dos direitos individuais perante o poder, como na assimilação da nova realidade do relacionamento Estado-sociedade e de abertura para o cenário sociopolítico-econômico em que se situa, a Constituição pátria de 1988 trata de parte considerável da atividade administrativa, no pressuposto de que o caráter democrático do Estado deve influir na configuração da administração, pois os princípios da democracia não podem se limitar a reger as funções legislativa e jurisdicional, mas devem também informar a função administrativa.

Nessa linha, dá-se grande ênfase, no direito administrativo contemporâneo, à nova concepção da processualidade no âmbito da função administrativa, seja para transpor para a atuação administrativa os princípios do 'devido processo legal', seja para fixar imposições mínimas quanto ao modo de atuar da administração.

Na concepção mais recente sobre a processualidade administrativa, firma-se o princípio de que a extensão das formas processuais ao exercício da função administrativa está de acordo com a mais alta concepção da administração: o agir a serviço da comunidade. O procedimento administrativo configura, assim, meio de atendimento a requisitos da validade do ato administrativo. Propicia o conhecimento do que ocorre antes que o ato faça repercutir seus efeitos sobre os indivíduos, e permite verificar como se realiza a tomada de decisões.

Assim, o caráter processual da formação do ato administrativo contrapõe-se a operações internas e secretas, à concepção dos 'arcana imperii' dominantes nos governos absolutos e lembrados por Bobbio ao discorrer sobre a publicidade e o poder invisível, considerando essencial à democracia um grau elevado de visibilidade do poder.

Assim, a Constituição não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos (punitivos) em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos, não-punitivos e punitivos, ainda que neles não

haja acusados, mas simplesmente litigantes.

Litigantes existem sempre que, num procedimento qualquer, surja um conflito de interesses. Não é preciso que o conflito seja qualificado pela pretensão resistida, pois neste caso surgirão a lide e o processo jurisdicional. Basta que os partícipes do processo administrativo se antepõem face a face, numa posição contraposta. Litígio equivale a controvérsia, a contenda, e não a lide. Pode haver litigantes – e os há – sem acusação alguma, em qualquer lide." (grifei)

Não foi por outra razão que a colenda Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal – ao examinar a questão da aplicabilidade e da extensão da garantia do "due process of law" aos processos de natureza administrativa – proferiu julgamento, que, consubstanciado em acórdão assim ementado, reflete a orientação que ora exponho na presente decisão:

"Ato administrativo – Repercussões – Presunção de legitimidade – Situação constituída – Interesses contrapostos – anulação – Contraditório. Tratando-se da anulação de ato

administrativo cuja formalização haja repercutido no campo de interesses individuais, a anulação não prescinde da observância do contraditório, ou seja, da instauração de processo

administrativo que enseje a audição daqueles que terão modificada situação já alcançada. (...)." (grifei)

(RTJ 156/1042, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)

Sendo assim, em face das razões expostas, e considerando, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, conheço do presente recurso extraordinário, para negar-lhe provimento.

Publique-se.

Brasília, 26 de abril de 2013.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator

4 NOÇÃO GERAL DE PROCESSO

Processo pode ser entendido como a sequência contínua de operações que apresentam certa unidade ou que se reproduzem com certa regularidade, podendo, estas sequências, serem chamadas de andamento, desenvolvimento ou marcha dentre outras denominações.

Na ciência do Direito, processo pode ser entendido como um conjunto de atos sistematizados e coordenados que visam à obtenção de uma decisão sobre uma controvérsia na esfera judicial ou administrativa.

Na esfera judicial, processo pode ser entendido de forma sintetizada como o instrumento utilizado para que uma pessoa física ou jurídica obtenha o direito que acredita possuir. É através do processo judicial que o direito é materializado, com seus resultados extrapolando o mundo jurídico e alcançado o mundo de fato. Esta materialização nada mais é que dar o direito a quem é o detentor do direito, o que se é alcançado através da sentença judicial proferida por um juiz, ou acórdão quando é proferida por um órgão colegiado, através de desembargadores ou ministros.

De forma bastante sintetizada a noção de processo administrativo pode ser conceituada quando a controvérsia acontece entre a autoridade administrativa e seus agentes ou administrados. Entretanto, como o processo administrativo implica muitas vezes a função da atividade administrativa, pode haver processo administrativo sem a existência de um conflito.

5 PROCESSO ADMINISTRATIVO

Na doutrina há uma intrincada gama de interpretações e definições para diferenciar procedimento de processo administrativo, inicialmente (PASSOS, 1975, p. 9) define que “procedimento é o processo em sua dinâmica, é o modo pelo qual os diversos atos se relacionam na série constitutiva de um processo” e (CARVALHO FILHO, 2008, p. 905) define como “a relação jurídica integrada por algumas pessoas, que nela exercem várias atividades direcionadas para determinado fim.”.

Esta diversidade de interpretações e definições não acarreta prejuízo prático no andamento processual dos feitos, bem como no resultado de suas decisões, sobre a utilização dos termos pode-se registrar:

Temos, até o presente, nos referido a procedimento ou processo porque os autores e até as leis mencionadas divergem sobre a terminologia adequada para batizar tal fenômeno. Não há negar que a nomenclatura mais comum no Direito Administrativo é procedimento, expressão que se consagrou entre nós, reservando-se, no Brasil, o *nomen juris* processo para os casos contenciosos, a serem solutos por um “julgamento administrativo”, como ocorre no “processo tributário” ou nos “processos disciplinares dos servidores públicos”. Não é o caso de armar-se um “cavalo de batalha” em torno de rótulos. Sem embargo, cremos que a terminologia adequada para designar o objeto em causa é “processo”, sendo “procedimento” a modalidade ritual de cada processo. (MELLO, 2003, p. 429-430)

O conceito de processo administrativo é associado às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Assim sendo, a figura do processo é visualizada pela ideia de movimento, vinculando a previsão da continuidade dos atos (procedimentos) previstos na lei à participação dos interessados até sua decisão, que é identificada o como procedimento final quando proferida por última instância da sede em que o processo tramita.

Fazendo uma alusão ao estudo dos conjuntos matemáticos, podemos afirmar que o processo é um conjunto e o procedimento é um subconjunto do processo, ou seja, o processo contém o procedimento e o procedimento está contido no processo.

Fica evidente que há peculiaridades constitucionais entre os processos judicial e administrativo, que ambos possuem elementos comuns a serem respeitados, entretanto é possível identificar o direito processual administrativo como um ramo autônomo da ciência processual, uma vez que possui métodos, regras, características, princípios e objetos próprios, conceituação também comungada por Ernomar (OCTAVIANO, 1990, p. 85).

Léo da Silva Alves é mais uma voz a afirmar a igualdade de garantias constitucionais entre o processo judicial e o administrativo.

A Constituição Federal de 1988 equiparou os processos administrativos aos processos judiciais, como se observa na clara redação do art. 5º, LV. Por conseguinte, não há diferença entre funcionário e réu. As mesmas garantias que tem o réu no processo penal tem o funcionário no processo disciplinar. (ALVES, 2005, p.32).

De tal modo, que o processo administrativo também pode ser definido por um conjunto de regras legais, próprias e necessárias, ao exercício de direitos competentes à Administração e instrumentalizados nas relações com seus agentes e seus administrados. Constitui-se em um gênero, apresenta-se em diferentes espécies que buscam se adaptar às necessidades, aos interesses e às esferas de poder da Administração Pública. Dentre as espécies do gênero processo administrativo temos o processo administrativo disciplinar (PAD).

O processo administrativo como já visto está submetido a leis e aos seus efeitos. Nos Estados de Direito está também sujeito às regras contidas nos princípios da legalidade objetiva, da oficialidade, do informalismo, da verdade material e da garantia de defesa, conforme ensina (MEIRELLES, 2005, p. 681/684).

6 PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)

Antes de tudo, o processo administrativo disciplinar (PAD) é uma espécie do gênero processo administrativo, na modalidade de processo punitivo, já que sua motivação pela Administração Pública objetiva a imposição de penalidade por alguma infração à lei. Podendo-se conceituá-lo como o instrumento disciplinar adequado que a Administração Pública dispõe para apurar eventuais infrações disciplinares cometidas por seus agentes e, conseqüentemente, aplicar as sanções disciplinares cabíveis.

Assim também ensina Hely Lopes.

Processo administrativo disciplinar, também chamado impropriamente inquérito administrativo, é o meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração. (MEIRELLES, 2005, p. 689).

Para Moreira Reis:

(...) mecanismo estabelecido na lei para o controle das atividades dos servidores, no que concerne ao descumprimento de suas obrigações, ao desrespeito às proibições e à realização de fatos capituláveis como crimes ou contravenções, pela legislação penal ou por leis especiais, com reflexo no âmbito administrativo. (REIS, 1999, p. 100).

A Administração Pública, através do processo administrativo disciplinar e mediante preceitos devidamente previstos em lei, pode e deve controlar as atividades dos seus agentes, sobretudo no que se refere ao cumprimento de suas obrigações funcionais, devendo também identificar eventuais desrespeito a proibições administrativas e penais, ressaltando-se que, no entanto, disciplinar matéria penal não cabe ao direito administrativo, conforme registra Cretella Júnior.

(...) o caminho de direito administrativo, extraordinariamente vasto e importante, que consiste no conjunto ordenado de formalidades a que a administração submete o servidor público que cometeu falta grave atentatória à hierarquia administrativa. O objetivo do processo administrativo disciplinar é a tutela da hierarquia através da apuração imediata da falta cometida e, em seguida, da aplicação justa da pena cominada no estatuto do funcionário, na sua respectiva esfera. Para as punições disciplinares menos graves bastam a apuração por meios sumários, ou sindicâncias; para as mais graves é de rigor o processo administrativo. O processo administrativo disciplinar não tem por objetivo a apuração de nenhum crime capitulado no respectivo estatuto e no Código Penal, mas, tão só, o ilícito administrativo tanto que, encerrados os trabalhos e proferida a decisão, esta não transpõe a órbita administrativa para repercutir no âmbito da jurisdição penal. (CRETELLA JÚNIOR, 1969, p. 33).

Em face de seu caráter punitivo, respeitará o devido processo legal, será necessariamente contraditório e com oportunidade de defesa. Faz-se importante a regularidade formal em suas fases a fim de legitimar uma possível sanção. Sendo utilizados preceitos de outros ramos processuais não poderá haver conflito com normas administrativas específicas, assim elucida Hely Lopes Meirelles:

Embora a graduação das sanções administrativas – demissão, multa, embargo de obra, destruição de coisas, interdição de atividade e outras – seja discricionária, não é arbitrária e, por isso, deve guardar correspondência e proporcionalidade com a infração apurada no respectivo processo, e, em de estar expressamente prevista em normas administrativas, pois não é dado à Administração aplicar penalidade não estabelecida em lei, decreto ou contrato, como não o é sem o devido processo legal, que se erige em garantia individual de nível constitucional (art. 5º, LV). (MEIRELLES, 2005, p. 689).

O processo administrativo disciplinar é o instrumento que a autoridade utiliza quando, em sua jurisdição, tem conhecimento de irregularidade no serviço público, sendo assim compelida a promover a sua apuração imediata, mediante instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Por este instrumento são apuradas as faltas graves cometidas pelos agentes público no exercício de suas

atribuições. Seu embasamento está na supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam a seus serviços ou atividades, submetendo-se à sua disciplina.

O Processo administrativo disciplinar será sempre obrigatório para a aplicação de penas que cominem com a perda de cargo para o servidor estável, conforme estabelece a Lei nº 8.112/90, em seu artigo 22, que apresenta o seguinte texto com relação aos servidores públicos do âmbito federal: “Art. 22. O servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurada ampla defesa.”. Há previsão legal também na CRFB/1988 em seu artigo 41, § 1º que apresenta o seguinte texto: “Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.”.

Expresso também no entendimento doutrinário:

O processo disciplinar é sempre necessário para a imposição de pena de *demissão*⁴⁴ ao funcionário *estável* (CF, art.41,§ 1º), tendo a jurisprudência entendido que também o é para o *efetivo*, ainda que em estágio probatório.⁴⁵ Para os demais servidores o ato demissionário dependerá das exigências constantes do estatuto ou das normas especiais pertinentes, podendo a apuração da falta ser feita por *meios sumários*, desde que assegurada a defesa. (MEIRELLES, 2005, p. 690).

O doutrinador Carvalho Filho ensina que o processo administrativo disciplinar é o instrumento utilizado na relação de disciplina entre o Estado e seus servidores, objetivando a apuração das infrações e para a aplicação das sanções aos servidores, pela Administração Pública.

Cabe à Administração zelar pela correção e legitimidade da atuação de seus agentes, de modo que quando se noticia conduta incorreta ou ilegítima tem a Administração o poder jurídico de restaurar a legalidade e de punir os infratores. A hierarquia administrativa, que comporta vários escalões funcionais, permite esse controle funcional com vistas à regularidade no exercício da função administrativa. A necessidade de formalizar a apuração através de processo administrativo é exatamente para que a Administração conclua a apuração dentro dos padrões de maior veracidade. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 920).

A afirmação doutrinária indicada acima encontra fundamentação legal na Lei nº 8.112/90, em seus artigos 143 e 146:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.
(...)

Art. 146. Sempre que o ilícito praticado pelo servidor ensejar a imposição de penalidade de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, será obrigatória a instauração de processo disciplinar.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competência legal para regularem seus processos disciplinares, desde que não firam regras constitucionais. Assim ensina Carvalho Filho.

Cada pessoa federativa tem autonomia, como já vimos, para instituir o seu estatuto funcional. A liberdade para a instituição das regras do processo disciplinar só esbarra nos mandamentos constitucionais. (...) Por essa razão, quando se quiser verificar alguma questão sobre tramitação de processos disciplinares, necessária será a consulta ao estatuto da pessoa federativa que tenha instaurado o respectivo processo disciplinar. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 920).

7 SÚMULA Nº 343 - EDITADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), através da terceira Seção, no dia doze de setembro de dois mil e sete, aprovou a súmula nº 343 com o seguinte enunciado: “É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar.”.

O Superior Tribunal de Justiça possuía o entendimento que, era necessário se observar os princípios da ampla defesa e do contraditório, em processo administrativo disciplinar, tornando-se indispensável a presença de advogado ou de defensor dativo, inclusive na fase de instrução, independente de não haver no ordenamento jurídico pátrio expressa determinação legal. Entendimento esse, decorrente da observância que é justamente na fase probatória que se colhem os elementos que servirão de sustentáculo para possíveis e futuras aplicações de penalidades administrativas.

No sentido da necessidade de existência de advogado desde a fase de instrução, fora votado entre outros, o mandado de segurança (MS) nº 12.351 – DF pelo STJ:

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 12.351 - DF (2006/0239454-4)

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUSÊNCIA DE DEFESA DE DEFENSOR DATIVO. CERCEAMENTO DE DEFESA. OCORRÊNCIA

I - "A presença obrigatória de advogado constituído ou defensor dativo é elementar à essência mesma da garantia constitucional do direito à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, quer se trate de processo judicial ou administrativo, porque tem como sujeitos não apenas litigantes, mas também os acusados em geral" (Precedentes).

II - Independentemente de defesa pessoal, é indispensável a nomeação de defensor dativo, em respeito à ampla defesa. (Súmula 343)

III - O art. 18 da Lei Complementar nº 80/94 prevê a atuação da Defensoria Pública da União em processos administrativos disciplinares, o que contribui para a garantia da ampla defesa em processos dessa natureza.

IV - A ausência de nomeação de defensor dativo gera nulidade dos atos editados no processo administrativo disciplinar a partir da fase instrutória (inquirição de testemunhas).

Ordem parcialmente concedida.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO FELIX FISCHER: É incontestado que não foi nomeado advogado dativo para defender o recorrente. Para a autoridade apontada como coatora, seria prescindível tal nomeação.

Ocorre que esta e. Corte já se manifestou no sentido de que independentemente da defesa pessoal, é indispensável a atuação de advogado, sob pena de se declarar a nulidade de todo o processo. Eis alguns julgados a respeito:

"MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CERCEAMENTO DE DEFESA. OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE ADVOGADO CONSTITUÍDO E DE DEFENSOR DATIVO.

1. A presença obrigatória de advogado constituído ou defensor dativo é elementar à essência mesma da garantia constitucional do direito à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, quer se trate de processo judicial ou administrativo, porque tem como sujeitos não apenas os litigantes, mas também os acusados em geral.

2. Ordem concedida"

(MS 7078/DF, 3ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJ 09.12.2003).

Nesse julgado, o e. Ministro Hamilton Carvalhido, Relator, observou:

"No que diz respeito à ocorrência de cerceamento de defesa, é de se reconhecer que durante a instrução do inquérito, a impetrante não se viu acompanhar de defensor constituído, que, a nosso ver, é imperativo constitucional, com o qual não se compatibiliza a auto-defesa, em se cuidando de acusado sem habilitação científica em Direito.

É que o artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República, estabelece que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;" (nossos os grifos).

O artigo 133, também da Carta Magna, por sua vez, preceitua que "O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei." (nossos os grifos).

E o Excelso Supremo Tribunal Federal já decidiu que ampla defesa significa dar ao réu todas as oportunidades e meios que a lei lhe propicia para defesa (RT 688/384).

A presença obrigatória de advogado constituído ou defensor dativo, por óbvio, é elementar à essência mesma da garantia constitucional do direito à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, quer se trate de processo judicial ou administrativo, porque tem como sujeitos não apenas os litigantes, mas também os acusados em geral.

Confira-se, nesse sentido, o magistério do Professor Celso Ribeiro Bastos:

"(...)

A defesa dentro do âmbito jurisdicional implica também a assistência de um advogado.

Em um primeiro momento, a escolha e a contratação deste profissional cabem ao próprio réu. Caso contudo não se venha a dar a constituição de um causídico, ao Estado se traslada este dever. É interessante notar como mesmo nas legislações da antigüidade já se encontravam os indícios do defensor dativo. É que a figura deste não cumpre um papel apenas relativo ao réu, mas sim à própria tutela processual objetiva, pelo que se é levado a concluir que a nomeação de um defensor oficioso impõe-se mesmo nos casos de oposição do réu.

(...)

Observo, ainda, que o precedente indicado pela autoridade coautora, qual seja, o MS n. 10825 (Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, Julgamento: 24.05.2006) não se aplica à espécie, vez que naquele julgado, apresentaram-se peculiaridades fáticas (v.g. o fato de o então impetrante ter sido acompanhado, em alguns momentos, por advogado, bem como o fato de ter sido nomeado defensor dativo nos momentos em que esteve ausente) que inexistem no caso em apreço.

Deve-se aplicar, portanto, o entendimento pacificado nesta e. 3ª Seção que reconhece ser indispensável a defesa técnica na fase de instrução do processo disciplinar.

Observo, por fim, que o vício cogitado não chega a comprometer a fase de instauração do processo disciplinar, vez que somente na instrução é que se torna necessária a presença de defensor. Nesse sentido manifestou-se esta e. 3ª Seção no julgamento do MS n. 12336 (julgamento: 13.06.2007).

Ante o exposto, concedo parcialmente a segurança para que sejam anulados os atos editados no processo administrativo disciplinar a partir da fase instrutória (inquirição das testemunhas), haja vista a ausência de nomeação de defensor dativo.

É o voto.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da TERCEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, retomado o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Paulo Gallotti acompanhando o Relator, a Seção, por unanimidade, concedeu parcialmente a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Votaram com o Relator os Srs. Ministros Paulo Gallotti, Laurita Vaz, Arnaldo Esteves Lima, Maria Thereza de Assis Moura, Napoleão Nunes Maia Filho, Carlos Fernando Mathias (Juiz convocado do TRF 1ª Região), Jane Silva (Desembargadora convocada do TJMG) e Nilson Naves.

Ausente, justificadamente, nesta assentada, o Sr. Ministro Felix Fischer. Brasília (DF), 10 de outubro de 2007 (Data do Julgamento).

MINISTRO FELIX FISCHER

Relator

O posicionamento do STJ, o qual fora utilizado no julgamento transcrito, em parte, logo acima, bem como ao pacificar o entendimento da impreterível presença de advogado como condição de legalidade do processo disciplinar, formou-se a partir da lei nº 8.112/90, que em momento algum menciona a referida determinação impositiva. Todavia é pertinente ressaltar que do entendimento do STJ que se fundamenta na norma constitucional, mais especificamente naquela que assegura

aos acusados em geral “o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (CRFB/1988, art. 5º, LV).

A súmula nº 343/STJ fora precedida de decisões revestidas com o entendimento de que a relação jurídica processual administrativa disciplinar não estaria devidamente validada sem a presença constante de um advogado constituído pelo agente público ou de um defensor dativo fornecido as custas do Estado, sob pena de nulidade de atos processuais ou do processo como um todo.

No entendimento da referida Corte Superior, constitui uma afronta ao Estado de Direito a existência de ritos processuais que estejam revestidos de ilegalidades agressoras a direitos fundamentais.

A defesa técnica não representaria mera faculdade, independente da inexistência no ordenamento jurídico de determinação legal; em sentido contrário, configurou-se em uma imposição jurídica, uma condição vital para a ‘saúde’ da relação processual, tendo sido incorporada ao processo administrativo a partir de sua importação de princípios aplicáveis ao processo penal.

A súmula 343/STJ fora publicada no dia vinte e um de setembro de dois mil e sete, passando a incorporar o mundo jurídico, entretanto sem efeito vinculante.

No sentido de que, mesmo sem disposição legal no ordenamento jurídico pátrio há necessidade de nomeação de defesa técnica, fora votado entre outros, o mandado de segurança (MS) nº 10.837 – DF pelo STJ:

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 10.837 - DF (2005/0120158-6)

EMENTA

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. DEFESA TÉCNICA CONSTITUÍDA APENAS NA FASE FINAL DO PROCEDIMENTO. INSTRUÇÃO REALIZADA SEM A PRESENÇA DO ACUSADO. INEXISTÊNCIA DE NOMEAÇÃO DE DEFENSOR DATIVO. PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL INOBSERVADOS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADO.

1. Apesar de não haver qualquer disposição legal que determine a nomeação de defensor dativo para o acompanhamento das oitivas de testemunhas e demais diligências, no caso de o acusado não comparecer aos respectivos atos, tampouco seu advogado constituído – como existe no âmbito do processo penal –, não se pode vislumbrar a formação de uma relação jurídica válida sem a presença, ainda que meramente potencial, da defesa técnica.

2. A constituição de advogado ou de defensor dativo é, também no âmbito do processo disciplinar, elementar à essência da garantia constitucional do direito à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

3. O princípio da ampla defesa no processo administrativo disciplinar se materializa, nesse particular, não apenas com a oportunidade ao acusado de fazer-se representar por advogado legalmente constituído desde a

instauração do processo, mas com a efetiva constituição de defensor durante todo o seu desenvolvimento, garantia que não foi devidamente observada pela Autoridade Impetrada, a evidenciar a existência de direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental. Precedentes.

4. Mandado de segurança concedido para declarar a nulidade do processo administrativo desde o início da fase instrutória e, por consequência, da penalidade aplicada.

VOTO-VENCEDOR

A EXMA. SRA. MINISTRA LAURITA VAZ:

LUIZ CARLOS PACHECO DE LIMA impetrou mandado de segurança contra ato do MINISTRO DE ESTADO PRESIDENTE DO BANCO CENTRAL, consubstanciado na alegação de inobservância do devido processo legal e da ampla defesa, aos fundamentos de que:

(i) "Não houve, data venia, o exercício do contraditório e da ampla defesa, pois o advogado somente ingressou nos autos após o encerramento da instrução, contrariando assim direitos constitucionais indisponíveis do impetrante" (fl. 06);

(ii) "O acusado não constituiu advogado, não reinquiriu testemunhas, não apresentou a mais tênue defesa dos seus direitos. Não foi, principalmente, submetido a perícia médica para aferir o seu estado emocional no dia dos fatos, sua capacidade de discernimento da realidade e determinação diante desta" (fl. 11);

(iii) "sequer a regra da razoabilidade foi seguida pela autoridade julgadora, que preferiu aplicar a pena capital do estatuto do funcionário público, qual seja a cassação da aposentadoria, ao invés de outra menos radical, como a própria lei indica, tendo em vista as circunstâncias do caso concreto" (fl. 11);

O Ministério Público Federal manifestou-se no sentido da denegação da segurança (fls. 294/298).

O ilustre Relator, Ministro PAULO GALOTTI, proferiu voto pela denegação da ordem.

Pedi vista dos autos para melhor examiná-los.

(...)

Restando caracterizada a violação da garantia constitucional da ampla defesa, mister se faz a declaração da nulidade parcial do Processo Administrativo Disciplinar sub examine.

Em vista da nulidade ora proclamada, a impetração, no mais, mostra-se prejudicada.

Ante o exposto, dirijo do Relator para CONCEDER a segurança, declarando a nulidade do processo administrativo desde o início da fase instrutória, e, por consequência, da penalidade aplicada.

É como voto.

MINISTRA LAURITA VAZ

VOTO VENCEDOR

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da TERCEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, após o voto-vista do Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima concedendo a segurança, acompanhando a divergência inaugurada pela Sra. Ministra Laurita Vaz e os votos dos Srs. Ministros Felix Fischer e Hamilton Carvalhido no mesmo sentido, por maioria, conceder a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Laurita Vaz, que lavrará o acórdão. Vencido o Sr. Ministro Paulo Gallotti (Relator), que denegou a ordem. Votaram com a Sra. Ministra Laurita Vaz (Relatora para acórdão) os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Felix Fischer e Hamilton Carvalhido.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Paulo Medina e Nilson Naves.

Vencido o Sr. Ministro Paulo Gallotti (Relator).

Brasília (DF), 28 de junho de 2006 (Data do Julgamento)

MINISTRA LAURITA VAZ

O Mandado de segurança transcrito, em parte, logo acima, foi concedido para declarar a nulidade do processo administrativo, desde o início da fase instrutória, justamente pela carência de defesa e, por consequência, da penalidade aplicada, conforme voto vencedor da ministra Laurita Vaz.

No que concerne à aplicação da súmula nº 343/STJ na sindicância em processo administrativo, deve-se observar de qual roupagem a sindicância está revestida. Quando a sindicância se configurar somente fase inquisitorial precedente do processo administrativo disciplinar, não será exigida a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois haverá fase a isso destinada quando da instauração do processo propriamente dito, conforme interpretação da jurisprudência do STJ (BRASIL. STJ. Quinta Turma, RMS 14.310/PB). Em contra senso, haverá obrigatoriedade de presença do advogado também na fase da sindicância, desde que dela possa resultar punição.

Quanto às funções da sindicância temos que:

A sindicância tem duplo papel no processo disciplinar: a) instrumento preliminar de apuração de faltas mais graves;
b) instrumento de apuração e punição de faltas mais leves.
Só daqui já se vê que da sindicância podem resultar sanções, motivo pelo qual se deve respeitar à risca a ampla defesa do sindicado. (CAVALCANTE FILHO, 2007, p. 111).

8 SÚMULA VINCULANTE Nº 5 - EDITADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal (STF), no dia sete de maio de dois mil e oito, aprovou a súmula vinculante nº 5 com o seguinte enunciado: “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.”.

O instituto da súmula vinculante foi introduzido no ordenamento jurídico por meio da Emenda Constitucional nº. 45 de 2004, com a inclusão do artigo 103-A no texto Constitucional pátrio.

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública

direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

As súmulas foram idealizadas para que depois de reiteradas decisões de um tribunal, acerca de um mesmo assunto, representassem uma 'força' persuasiva, servindo como elemento secundário na construção da tese jurídica, e que não obriga aos magistrados de instâncias inferiores a decidirem da mesma forma.

A súmula vinculante possui o mesmo conceito, citado no parágrafo anterior, entretanto, se reveste de 'força' impositiva, não mais apenas persuasiva, obrigando os tribunais de instâncias inferiores a seguirem a decisão do Supremo Tribunal Federal.

A súmula vinculante fora criada com o objetivo, também, de controlar o uso desmedido dos recursos judiciais existentes no ordenamento jurídico Brasileiro, servindo, praticamente, como o instrumento limitador de processos destinados ao Supremo Tribunal Federal. O efeito vinculante deve, em tese, gerar maior segurança jurídica, pois evita decisões jurisprudenciais conflitantes entre os órgãos judiciários ou entre esses e a Administração Pública, conforme mencionado por Mancuso:

A utilidade maior que se pode alcançar através da súmula vinculante é a realização do binômio justiça-certeza, que constitui o cerne do próprio Direito e a razão de ser da atividade judiciária do Estado. Se não for para eliminar a incerteza, e se não houver uma razoável previsibilidade no julgamento, a partir dos próprios parâmetros que o Direito oferece, então não se justifica a manutenção do vasto e oneroso organismo judiciário do Estado. (MANCUSO, 2007, p. 334).

Como informação histórica vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no ano de 1963, introduziu no ordenamento jurídico a súmula de jurisprudência dominante ou predominante, por iniciativa do ministro Victor Nunes Leal, o qual na

época já defendia uma relativa estabilidade da jurisprudência através de seu posicionamento, conforme cita Sifuentes:

Razões práticas, inspiradas no princípio da igualdade, (que) aconselham que a jurisprudência tenha relativa estabilidade. Os pleitos iguais, dentro de um mesmo contexto social e histórico, não devem ter soluções diferentes. A opinião leiga não compreende a contrariedade dos julgados, nem o comércio jurídico a tolera, pelo seu natural anseio de segurança (...) a sua finalidade não é somente proporcionar estabilidade à jurisprudência, mas facilitar o trabalho dos advogados e do tribunal, simplificando o julgamento das questões freqüentes. (SIFUENTES, 2005, p. 298).

A súmula vinculante se reveste de uma finalidade muito mais ampla que somente a de vincular todas as possíveis interpretações jurídicas àquela produzida e determinada pelo Tribunal Constitucional, a qual é aceita ou se faz aceitar como a mais acertada.

8.1 Oposição sobre a súmula vinculante nº 5

O caput do artigo 103-A da CRFB/1988 apresenta como um dos requisitos formais para aprovação de súmula com efeito vinculante, que a matéria a ser sumulada seja oriunda de reiteradas decisões, o que não ocorrera na aprovação da referida súmula.

A decisão de aprovação da súmula vinculante nº 5 pelo STF, foi tomada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 434.059/DF, interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pela União, contra decisão STJ, o qual conforme sua própria súmula nº 343 entendeu ser obrigatória a presença de advogado em processo administrativo disciplinar, entendimento este totalmente antagônico ao entendimento do STF.

Suprema Corte, através do Plenário, para a referida aprovação, baseou-se em três precedentes, em que ela mesma, decidiu que a presença de advogado de defesa no processo administrativo é dispensável. Trata-se do Mandado de Segurança (MS) 24.961/DF que trata de tomada de contas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), do Agravo Regimental (AR) em Agravo de Instrumento (AI) 207.197/PR que trata de contencioso administrativo fiscal e do agravo no RE 244.027/SP único que tratava de PAD, visto versar sobre desligamento do curso de formação de oficiais da policial militar, como punição resultante do PAD.

Os opositores à súmula nº 5 do STF justificam que em virtude de ter sido observado apenas três processos como precedentes, não fora cumprido o requisito obrigatório contido no artigo 103-A da CRFB/1988, o qual reza que a aprovação da súmula será após reiteradas decisões sobre a matéria constitucional.

Foi reautuado como Proposta de Súmula Vinculante (PSV 58) um pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para que o Supremo Tribunal Federal (STF) cancele a Súmula Vinculante nº 5, Vale ressaltar que o pedido chegou à Corte em 2008, “quando ainda não havia sido regulamentado, no âmbito dessa Corte, o procedimento de proposta de edição, revisão e cancelamento de súmulas” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal), pedido este que não fora julgado até a data de conclusão deste artigo.

9 DEFESA TÉCNICA E AUTO DEFESA

Como a própria denominação sugere, defesa técnica é aquela que é executada de maneira regulamentada pelo profissional habilitado, ou seja, executada por advogado constituído através de procuração emitida pelo acusado.

A adequada defesa técnica é aquela em que o acusado está amparado por advogado que, em seu favor, terá que apresentar obrigatoriamente defesa suficiente, efetiva e real; seguindo uma série de protocolos teóricos e práticos universalmente aceitos pelo ordenamento jurídico em seu rito processual.

Defesa técnica é o método mais aceito e utilizado para exercer a ampla defesa dentro da concepção da chamada ‘melhor defesa’.

Pode-se afirmar que a atividade advocatícia abrange a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário, a atividade de consultoria, assessoria e direção jurídicas, todas essenciais à justiça.

A assistência de um advogado deve proporcionar ao acusado a certeza de que seus direitos serão respeitados e qualquer afronta a esta garantia vai de encontro ao que previu o constituinte e o legislador ordinário.

A autodefesa consiste na ‘advocacia’ realizada pelo próprio réu, quando exerce por si mesmo o direito de expor sua versão dos fatos em lugar de um advogado representante. Também entendida pelo direito garantido ao implicado de se justificar ou praticar sua defesa plena perante a autoridade, podendo arrazoar oralmente, por escrito, além de apresentar as provas que julgar pertinente

(autodefesa ativa). É possível ainda que o acusado se negue a responder perguntas, fornecer confissão ou dar pareceres quaisquer sobre fatos a ele imputados, (autodefesa passiva).

10 CONCLUSÃO

Diante da exposição apresentada com a devida análise das correntes doutrinárias, jurisprudências e julgados constantes neste artigo, observa-se que o assunto apresenta divergências no campo doutrinário, apesar da existência de jurisprudência firmada pela súmula vinculante nº 5 do Supremo Tribunal Federal, de que “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”, posicionamento este antagônico ao que anteriormente era praticado pelo Superior Tribunal de Justiça.

O efeito vinculante da súmula nº 5 do Supremo Tribunal Federal encerra, por enquanto, a discussão no campo das decisões a serem prolatadas em processos que necessitem resolver a lide no que trate a presença de defesa técnica em processo administrativo disciplinar, no entanto doutrinariamente e para o exercício da advocacia o assunto não está encerrado, apenas paralisado aguardando decisão do STF referente ao cancelamento ou reformulação da súmula nº 5 atuado como Proposta de Súmula Vinculante (PSV 58).

Os partidários ou futuros partidários à súmula nº 5 do STF, podem se apoiar no fundamento da não ‘loteria jurídica’ que o efeito concede ao ordenamento jurídico, como era o entendimento, já nos anos de 1963, com a criação da súmula de jurisprudência dominante ou predominante, por iniciativa do ministro Victor Nunes Leal.

Os opositores à súmula nº 5 do STF, apresentam várias fundamentações entre as quais que o STF não respeitou o artigo 103-A da CRFB/1988, no que tange não haver reiteradas decisões sobre a matéria constitucional.

Feitas as devidas ponderações iniciais, e posicionando-se a partir do texto apresentado neste artigo, há de se repensar na real necessidade de defesa técnica em processo administrativo disciplinar, repensar em todas as variáveis que resultam da decisão de uma lide desta natureza.

Ao fim deste artigo, fica o ‘sentimento’ que a presença de defesa técnica num PAD deveria ser híbrida, ou seja, não obrigatória para as transgressões que resultem em sanções que não acarretem demissão ou cassação de aposentadoria.

Já para transgressões que cominem com sanções graves, que acarretem com a demissão ou a cassação de aposentadoria, deveria ser obrigatória a presença de defesa técnica desde a fase instrutória do processo, sendo permitido ao acusado a escusa da defesa técnica, desde apresente declaração nos autos e que a mesma seja reduzida a termo.

Há necessidade da existência de uma consciência jurídica que entenda que um julgamento sem os devidos cuidados, e nestes cuidados se incluem uma defesa ampla e competente, pode resultar em decisões irreparáveis na esfera pessoal e coletiva. Como analogia ilustrativa é trazida a baila o julgamento dos 'réus' Adão, Eva e a serpente, inserida na introdução deste artigo, analogicamente, se aqueles 'réus' tivessem tido uma defesa técnica ampla e completa, poderia ter resultado em suas absolvições e em consequência não haveria humanidade, pois os referidos personagens estariam no paraíso até os dias de hoje, dedução lógica a partir das escrituras bíblicas.

Deve ser lembrado que existem penas que alcançam não somente o apenado, mas também sua família, o que ocorre com relativa regularidade em sanções que resultam em demissão ou cassação de aposentadoria.

Este artigo não visa instigar ou induzir a uma doutrina e jurisprudência irresponsável ou impune, mas sim estimular um exame de consciência jurídica social, pois se a corrente opositora ao posicionamento adotado pelo STF estiver com a razão, o ordenamento jurídico estará vilipendiado pelo menos no que tange ao desrespeito ao artigo 103-A da magna Carta cometido pelo órgão que deveria ter a finalidade guardar a Constituição Brasileira.

Finalmente, pode-se concluir que, defesa técnica em processo administrativo disciplinar deixou de ser uma necessidade legal, que sua ausência não viola os princípios da ampla defesa e do contraditório, bem como se tornou um exagero processual no atual entendimento da Suprema Corte Constitucional pátria.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

ALVES, Léo da Silva. **Sindicância e Processo Disciplinar em 50 Súmulas**. Brasília - DF: Brasília Jurídica, 2005.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.palaciодоplanalto.gov.br/>>. Acesso em 20 de dezembro de 2014.

BRASIL, **Lei 9 784 - de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <<http://www.palaciодоplanalto.gov.br/>>. Acesso em 20 de dezembro de 2014.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS 14.310/PB, MS 12.351/DF e MS 10.837/DF.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 434.059/DF, MS 24.961/DF, AR em AI 207.197/PR e RE 199.800/SP.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**.
<www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175280>

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Lei nº 8.112/90 Comentada Artigo por Artigo**. Brasília: 2007.

CNBB. **BÍBLIA SAGRADA**, Edição Patoral, São Paulo: Paulus, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos bens públicos no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1969.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 3ª ed. São Paulo: 2003.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OCTAVIANO, Ernomar. **Processo constitucional administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Universidade de Direito, 1990.

PASSOS, J.J.Calmon de. **Comentários ao CPC**, vol.III. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **O direito à defesa na Constituição de 1988**. São Paulo: Renovar, 1991.

REIS, Antonio Carlos Palhares Moreira. **Processo disciplinar**. Paraná: Consulex, 1999.

SIFUENTES, Mônica. **Súmula Vinculante: um estudo sobre o poder normativo dos tribunais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Anotações à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.