

O Princípio da Ampla Defesa na construção do Processo Administrativo Disciplinar

The Principle of Audi Alteram Partem in the construction of the Disciplinary Administrative Process

João Vitor Oliveira Alves

Graduando de Direito do Centro Universitário de Patos de Minas – UNIPAM.

E-mail: joaoalves@unipam.edu.br

Samir Vaz Vieira Rocha

Mestre em Direito pela Fundação Universidade de Itaúna (UIT). Especialista em Direito Tributário e MBA em Gestão Estratégica de Negócios pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Patos de Minas (UNIPAM).

Professor orientador.

E-mail: samirvrocha@unipam.edu.br

Resumo: O presente trabalho aborda, por meio do método dedutivo, o tema da construção do princípio da ampla defesa no direito administrativo disciplinar, em especial no processo administrativo disciplinar. O estudo inicia-se com a conceitualização do direito administrativo disciplinar seguido do processo administrativo disciplinar e a distinção entre processo e procedimento. A seguir, são contemplados os princípios elencados na Carta Magna que consubstanciam a essência dos direitos fundamentais e a sua relevância em todos os aspectos do controle disciplinar. Em posse das informações, adentra-se na construção do direito administrativo disciplinar ao longo da história do Brasil, desde a sua primeira Constituição até a Carta de 1988, de maneira a analisar a evolução do princípio da ampla defesa ao longo da história. Por fim, é apresentado o estágio atual de evolução do instituto através dos embates do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e as diversas doutrinas que atuam em um fluxo constante de evolução pela interpretação ampliativa dos direitos fundamentais em face da aplicação de uma Súmula Vinculante abstrata que pode implicar restrição de direitos, posicionamento sustentado pela Corregedoria-Geral da União.

Palavras-Chave: Ampla Defesa. Devido processo legal. Direito Administrativo. Processo administrativo disciplinar. Súmula vinculante.

Abstract: The research aims to study, through the deductive method, the construction of the principle audi alteram partem in the administrative disciplinary law, in particular the administrative disciplinary process. This research begins in the conceptualization about administrative disciplinary law and the difference between process and procedure. In sequence, the principles listed in the Federal Constitution will be studied, which substantiate the essence of fundamental rights and their enforcement in all aspect of administrative disciplinary control. After that, the construction of disciplinary administrative law throughout the history of Brazil since the first Constitution until the present law will be studied, in an analysis of the evolution of the principle audi alteram partem. Finally, the current stage of evolution of the administrative institute is presented through the clashes of the Supreme Federal Court, the Superior Court of Justice and several doctrines that act in a constant flow of evolution through the broad

interpretation of fundamental rights in face of the application of a generic binding summary that may imply restriction of rights, according to the position of the Federal Internal Affairs Office of Brazil.

Keywords: Audi alteram partem. Administrative disciplinary process. Administrative law. Due legal process. Supreme Federal Court.

1 Considerações iniciais

Diante da nova ordem constitucional de 1988, o Constituinte Originário optou por insculpir na Carta Magna um capítulo próprio para a administração pública, em especial, o que dispõe, neste, sobre o Poder Disciplinar em diversos artigos. Essa opção do legislador não ocorreu por mera conveniência, mas sim pela relevância desse instituto que tem sua origem em uma construção histórica dos Direitos Fundamentais no processo administrativo disciplinar; também, possui como objetivo, dentre outros, exaltar a ordem e a disciplina dos seus agentes, servidores e empregados que atuam em prol da administração pública.

No mesmo sentido, a Assembleia Constituinte de 1988 também optou em consagrar ao Poder Judiciário a atribuição de “guardião” da Constituição Federal e das leis. Desse modo, foram criados o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) – o primeiro responsável pela guarda, dentre outros institutos, dos preceitos fundamentais; o segundo pela solução de demandas civis e criminais que não envolvam matéria constitucional.

Em virtude disso, o Poder Disciplinar da Administração pública, no âmbito do Poder Executivo Federal, é norma constitucional de eficácia limitada – como será demonstrado no curso do artigo jurídico –, o que confere a prerrogativa de os entes federativos concederem a seus servidores públicos um regime jurídico único. Assim, o Poder Disciplinar, tornou-se, ao mesmo tempo, matéria constitucional e infraconstitucional, por abranger os Direitos Fundamentais inerentes ao processo administrativo disciplinar e por conferir aos Estados a prerrogativa de conferirem os próprios procedimentos.

Assim, fora instituído, em âmbito federal, o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, por intermédio da Lei nº 8.112, de 1990. Esse dispositivo consagrou o Processo administrativo disciplinar com os princípios e os mecanismos inerentes ao contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal com algumas peculiaridades em relação aos demais institutos processuais.

Com o decorrer dos anos, o Processo administrativo disciplinar tornou-se uma faculdade processual com características próprias e com uma grande discussão no tocante à obrigatoriedade de constituição de procurador em defesa do servidor público acusado nesta seara. Por se tratar de uma norma infraconstitucional e submetida ao poder discricionário da Administração pública, até hoje paira uma controvérsia dos Tribunais Superiores no que se refere à máxima da tutela dos direitos fundamentais, em especial, do Contraditório e da Ampla Defesa.

Em 2007, em Sessão Plenária do STJ, os Ministros, em referência aos arts. 153, 163 e 164 da Lei nº. 8.112/90, manifestaram sobre a obrigatoriedade da presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar em respeito ao apelo doutrinário e os Direitos Fundamentais.

Por outro lado, no ano subsequente, em 2008, o STF publicou a Súmula Vinculante nº. 05, notoriamente contrária ao entendimento do STJ, ao prever, explicitamente e sem maiores ressalvas, a ausência de defesa técnica por advogado em sede de processo administrativo disciplinar não ofender a Constituição Federal. Todavia, o embate das duas cortes é frequente até hoje, especialmente no que diz respeito às questões sobre cerceamento de defesa.

Diante do exposto, a presente pesquisa jurídica terá por método o dedutivo, que abordando doutrinas inerentes ao direito administrativo disciplinar, assim como jurisprudências e outras fontes do direito administrativo. Assim, o propósito será elucidar os principais motivos que incorreram na elaboração dos enunciados em discussão, bem como os posicionamentos doutrinários que mais se estejam adequados à atual conjuntura jurídica que busca a máxima efetividade da tutela dos direitos fundamentais frente a um possível conflito de precedentes entre os tribunais superiores.

2 Direito Administrativo Disciplinar

Antes de adentrar na construção do processo administrativo disciplinar e nos seus desafios contemporâneos, cumpre preliminarmente abordar as diferentes interpretações do que vem a ser o instrumento. Nesse sentido, pode-se conceituar o processo administrativo disciplinar como “meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores e demais pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da administração” (MEIRELLES, 2016, p. 230).

Na mesma linha, Bacellar Filho sustenta que o processo administrativo disciplinar é a maneira de exteriorização da competência constitucional da administração pública para estabelecer normas de conduta e punições aos agentes públicos e pessoas jurídicas que atuam em algum ofício de interesse público (BACELLAR FILHO, 2016, p. 34). Trata-se do exercício do princípio basilar da supremacia do interesse público sobre aqueles vinculados ao exercício do poder público seja pelos servidores públicos, seja pelos prestadores de serviços particulares.

De forma contrária, Ada Pellegrini Grinover atribui ao direito administrativo disciplinar um caráter punitivo interno, direcionado apenas à apuração e à repressão de condutas dos servidores públicos. Assim, caso se trate de um particular, como uma empresa concessionária de serviços, estará sujeito ao direito administrativo externo (GRINOVER, 1991, p. 12).

Trata-se de um posicionamento contestável, visto que a expressão “servidores públicos” é espécie do gênero “agentes públicos”, que contempla comissionados, agentes políticos, honoríficos, delegados, dentre outros. Diante disso, é possível classificar também o direito administrativo disciplinar interno em sentido estrito ou em sentido amplo, de forma que o primeiro abrange apenas os servidores públicos e o segundo, os agentes públicos (BACELLAR FILHO, 2016, p. 36).

Também, pode-se afirmar:

Poder disciplinar é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente. (MEIRELLES, 2016, p. 145)

Diante disso, vislumbra-se que a concepção de direito administrativo disciplinar possui vários alcances, os quais deverão ser definidos pelo administrador, por isso a doutrina o classifica como exercício do poder disciplinar como uma faculdade. Em outras palavras, a punição administrativa se submete a uma faculdade punitiva interna da administração conforme o próprio juízo de conveniência e oportunidade.

Em consequência disso, há a possibilidade de aplicar uma pena tipificada no regime disciplinar dos agentes públicos ou uma pena não prevista em lei. Desse modo, conclui-se que o discricionarismo não paira sobre a faculdade de punir ou não punir, mas sim sobre a aplicação da pena com a observação dos princípios jurídicos, em especial o da razoabilidade e proporcionalidade (MEIRELLES, 2016, p. 147).

Nesse sentido,

Outra característica do poder disciplinar é seu discricionarismo, no sentido de que não está vinculado a prévia definição da lei sobre a infração funcional e a respectiva sanção. Não se aplica ao poder disciplinar o princípio da pena específica que domina inteiramente o Direito Criminal comum, ao afirmar a inexistência da infração penal sem prévia lei que a defina e apene: "*nullum crimen, nulla poena sine lege*". Esse princípio não vigora em matéria disciplinar. (MEIRELLES, 2016, p. 146)

Pela possibilidade de o agente público cometer um ilícito administrativo ou penal e não ser punido, a doutrina é clara ao definir que, embora o poder disciplinar seja discricionário, o seu não exercício é crime contra a administração pública. O superior hierárquico, que ciente do ilícito praticado por um de seus subordinados, caso não o reporte ou puna internamente, incorre em condescendência criminosa prevista no art. 320 do Código Penal (MEIRELLES, 2016, p. 147).

Assim assevera o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais através da Lei nº. 8.112/1990: "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". (BRASIL, 1990).

Para o português Marcelo Caetano, o direito administrativo disciplinar tem "sua origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público" (CAETANO, 1932, p. 25). O que se observa é que a tese do caráter exclusivamente punitivo do direito administrativo disciplinar encontra-se obsoleta no

Direito Português. Em Portugal, diferentemente do Brasil, o direito administrativo disciplinar não possui o não só o condão exclusivo de “punir”, mas também o condão de “prevenir” os ilícitos administrativos. Nesse sentido, no país, existem três dimensões do direito administrativo: a punitiva, a preventiva e a prescritiva. Por conseguinte, cumpre ilustrar a doutrina portuguesa:

O poder disciplinar é preventivo e prescritivo, no sentido em que compreende a concretização de pautas de comportamento e/ou a imposição de modos de proceder funcionais e organizacionais ordenados à disciplina. Ilustrativa, *mutatis mutandis*, é a previsão do artigo L.141-5-1 do Código da Educação francês, que dispõe que a instauração de procedimento disciplinar contra os alunos dos estabelecimentos públicos franceses que usem símbolos e indumentária manifestamente ostensiva de uma pertença religiosa deve ser precedida de um “diálogo com o aluno”, explicando-lhe desvalor da sua conduta e os objectivos prosseguidos (“*un véritable rappel à la loi*”). [...]

A Recomendação n.º 166, da OIT, de 1966 (§§ 7 e 8), prescreve que o trabalhador só deve ser despedido se o empregador o tiver avisado por escrito e/ou instruído da incorrecção do seu comportamento ou do desempenho insatisfatório dos seus deveres, de modo a permitir que o altere.

Como se vê esta dimensão não se confunde ou esgota no poder de direcção. Mais do que direccionar a actuação prestativa e relacional do trabalhador, trata-se de dispor, genérica ou concretamente, no sentido da existência de disciplina. Neste quadro, o poder de direcção pode funcionar como um instrumento do papel preventivo e prescritivo do poder disciplinar [sic]. (NEVES, 2007, p. 14)

No Brasil, contudo, pouco se fala de outras dimensões do direito administrativo disciplinar, salvo a da punitiva. Nesse sentido, para Romeu Bacellar Filho, existem duas dimensões do direito administrativo disciplinar: a material e a processual (BACELLAR FILHO, 2016, p. 39).

A dimensão do direito administrativo disciplinar material ou substancial é aquela que versa sobre a previsão geral e hipóteses fáticas tipificadas como ilícitos administrativos bem como as suas penas respectivas. Por outro lado, a dimensão processual versa sobre as formalidades inerentes à apuração de determinado fato praticado pelo agente e a devida aplicação da pena. As duas dimensões são complementares, “duas faces da mesma moeda”, e a justificativa teórica e normativa do direito administrativo disciplinar processual traz consigo o pressuposto do processo administrativo disciplinar (BACELLAR FILHO, 2016, p. 39).

Por fim, é este o ponto principal da presente pesquisa – o processo administrativo disciplinar – visto que, por exemplo, a própria Constituição Federal, através do art. 41, inciso II, assegura que não há pena de demissão sem que haja um processo administrativo em que seja assegurada a ampla defesa.

2.1 Processo e procedimento

Outra grande discussão acerca do processo administrativo disciplinar é se seria este de fato um processo ou um procedimento. Nesse sentido, há grande divergência doutrinária, o que na prática poderia implicar uma restrição ou uma ampliação de garantias (BACELLAR FILHO, 2016, p. 41).

Nas lições de Candido Dinamarco (2008, p. 156), processo é todo procedimento em que haja contraditório (*apud* REIS, 2018, p. 27). Nesse sentido, pela interpretação da Constituição Federal e da Lei nº. 8.112/90, observa-se que o contraditório, dentre outros princípios, é caracterizador do processo administrativo disciplinar, sem o qual não há de se falar em processo.

De modo semelhante, Marques (1986, p. 09, *apud* BARRETO, 2013, p. 72) também distingue processo e procedimento, de modo que o primeiro são os atos que compõem a finalidade e as aglutina na composição do litígio *secundum ius*, para a solução da demanda. O procedimento, por sua vez, é a sucessão coordenada de atos jurídicos ao longo do processo. Afirma-se, também, que processo possui sentido teleológico ou finalístico, em que a composição do litígio revela um instrumento de paz social e da justiça; o procedimento é o meio para atingir tal fim.

Não obstante, a doutrina brasileira tende ao posicionamento consagrado na própria Carta Magna através da expressão “processo administrativo”. Observa-se o termo “processo administrativo” na Constituição Federal, no art. 5º, inciso LV, LXXII, LXXVIII, art. 37, inciso XXI, art. 41, §1º, além de toda legislação infraconstitucional; há dispositivos que estabelecem um núcleo em comum da “processualidade” dos âmbitos civil e penal.

Nesse sentido, Carolina Pereira Barreto (2013, p. 74) afirma que, na administração pública, o processo administrativo disciplinar é um procedimento para limitar o exercício arbitrário do poder estatal através da máxima efetivação dos direitos fundamentais para com os agentes públicos subordinados ao poder disciplinar.

2.2 Princípios Fundamentais do Processo Administrativo Disciplinar

Preliminarmente, cumpre informar que o processo administrativo disciplinar é dotado de inúmeros princípios, sejam consagrados na doutrina, sejam constitucionais, sejam explícitos e sejam implícitos. Contudo, o presente estudo limitar-se-á ao estudo da atual problemática proposta: a construção da ampla defesa no processo administrativo disciplinar.

Para isso, a Constituição Federal conclama, em seu artigo 5º, inciso LV, os princípios do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, aos litigantes tanto em processo judicial quanto no administrativo. Assevera-se que esse pressuposto básico do Processo administrativo disciplinar é efetivado quando o agente público possui a oportunidade de intervir em defesa de seus direitos, por meio de uma real contradição, que pressupõe, por sua vez, o conhecimento da imputação formulada (VIEIRA, 2014, p. 100).

Nesse viés, a doutrina constitucionalista moderna afirma que o contraditório e a ampla defesa são característicos do Estado Democrático de Direito, no qual a contrariedade no processo administrativo é um pressuposto essencial de um processo justo – não autoritário – e com a regra *audiatur altera pars*, ou seja, para cada litigante, deverá ser dada a ciência dos atos administrativos, para serem contrariados (SILVA, 2009, p. 155).

É importante ressaltar que nem sempre a mera ciência dos atos administrativos é suficiente para a satisfação de uma justiça igual para todos, pois nem todos possuem condições de exercer a ampla defesa com todos os meios a ela inerentes. Por serem princípios característicos do processo, buscam um equilíbrio, uma paridade, entre a acusação e a defesa, assim como a publicidade dos atos processuais, nesse sentido ilustra José Afonso da Silva (2009, p. 155):

Embora esses princípios consubstanciem o processo acusatório – que se fundamenta na separação entre juiz e acusador, na paridade entre a acusação e a defesa, na publicidade dos atos processuais, num processo justo –, o juiz não pode ser inteiramente passivo, pois quem lida com a liberdade e a dignidade da pessoa humana há que se ter sensibilidade e equilíbrio bastante para buscar a verdade material e a realização da igualdade das condições dos socialmente desiguais, sem se transformar em juízo inquisitório, onde sua imparcialidade se perde e ganha o autoritarismo, contrário ao Estado Democrático de Direito.

Também ressalta Romeu Felipe Bacellar Filho (2016, p. 301) que a ampla defesa é consagrada também nos Art. 41, incisos II, III e no §1º, também no art. 247 da Constituição Federal, como em outros dispositivos explícitos que cultivam o princípio fundamental no PAD. Em suma, no que tange à Ampla Defesa, pode-se resumir:

A defesa não garante somente o dizer contra ou a resposta perante a impugnação, mas também a acusação expressa, clara e minuciosa para possibilitar a defesa; o acompanhamento do processo e a ciência prévia do desenvolvimento das várias fases; o direito de indicar e ouvir testemunhas; requerer e ver efetivadas as provas, produzir alegações. (RODRIGUES, 1977, p. 708 *apud* BACELLAR F., 2016, 308)

No que diz respeito ao princípio do Contraditório, esse se distingue do princípio da Ampla Defesa, embora sejam complementares. Conforme o estudado no decorrer do trabalho, o processo para se distinguir do procedimento, o contraditório é o “divisor de águas”, sem o qual não há de se falar em processo.

Outrossim, a expressão que mais o expressa tradicionalmente é *audiatur et altera pars e nemo inauditus damnari potest*, ou seja, ninguém pode ser condenado sem ser ouvido em juízo (CARNELUTTI, 1958, *apud* DEMACÊNO, 2007, p. 98). E para ser ouvido em juízo é necessária a ciência bilateral das partes e da possibilidade de tais atos serem contrariados com alegações e provas. (DAMACÊNO, 2007, 89).

Ainda, para com a proposta do trabalho e o embate do STF e STJ acerca da inexigibilidade de advogado em PAD, cumpre atenção para o seguinte:

Com a observância do princípio do contraditório, pode-se colocar a parte socialmente mais fraca em condições de paridade inicial frente à parte mais forte, e impedir que a igualdade de direitos se transforme em desigualdade de fato por causa da inferioridade de cultura ou de meios econômicos. (DEMACÊNO, 2007, p. 98)

É primordial, também, abordar de forma sucinta o princípio do Devido Processo Legal, considerado como a matriz de todos os demais princípios constitucionais em especial: o Contraditório e a Ampla defesa. Em síntese, o Devido Processo Legal é um conjunto de elementos jurídicos garantidores dos direitos fundamentais em sua “persecução quando ameaçados, lesados ou simplesmente questionados” (ROCHA, 1997, p. 15). Como ilustra Carmen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 15):

Um instrumento de legitimação da ação do Estado na solução das indagações sobre os direitos que lhes são postos e um meio formal e previamente conhecido e reconhecido de viabilizar-se o questionamento feito pelo administrado. Pelo que, se nos seus primeiros momentos de concepção e aplicação, foi ele considerado como garantia formal tão-somente, assim não persistiu por largo período, passando-se a vislumbrar, posteriormente, a sua natureza de garantia substancial sem a qual o direito material reconhecido nos sistemas jurídicos não teria eficácia.

Ademais, Bacellar Filho (2016, p. 232-233) assevera que o devido processo legal se divide em sentido material – diz respeito ao conteúdo das regras processuais, claras, justas, racionais e razoáveis – e em sentido formal – relaciona-se às formalidades legais para a proteção dos direitos processuais inerentes àqueles do art. 5º, inciso LV, da CF: o Contraditório e a Ampla Defesa.

3 Viés histórico do poder disciplinar

A narrativa do poder disciplinar da administração pública não perpassa apenas a contemporaneidade, mas sim o tempo por meio de uma herança colonial refletida na outorga da primeira Carta Constitucional de 1824 após a independência do Brasil (SILVA, 1973, p. 197). Nesse viés imperial, no exercício do poder administrativo disciplinar, houve o mínimo possível de amparo à ampla defesa como é conhecida atualmente. Também, o modelo disciplinar, na época, era vinculado ao poder judiciário, poder moderador, dentre outros, o que foi fruto de fortes críticas, em virtude da desorganização de atribuições da administração, o que, por fim, cominou na posterior independência do poder disciplinar. Nesse sentido, ilustra o Visconde do Uruguai (1862, p. 185):

Sendo os agentes administrativos, agentes da administração a qual faz parte do Poder Executivo, he fora de duvida que he este quem os

deve nomear, quando são destinados a levar efeito atribuições relativas a negócios e interesses geraes.

Primeiramente porque esses agentes são os instrumentos da administração, e não deve ella ser privada de escolher os instrumentos, por meio dos quaes há de satisfazer a tarefa da qual he incumbida pelas leis.

Em segundo lugar porque he necessário que esses agentes estejam imbuidos do pensamento do governo e lhe sejam leaes. Não he possivel attingir bem esse fim não sendo taes agentes escolhidos e demittidos pela mesma administração cujos agentes são [sic].

Vislumbra-se que, na época, a crítica pairava sobre a ausência de delimitações do exercício dos poderes do Império, assim como a desorganização de atribuições, em como a administração não possuía uma autonomia plena nem para nomear nem para demitir (URUGUAI, 1862, p. 184-189). Atualmente, a grande discussão, como será abordado nos tópicos subseqüentes, ocorre entre a imensidão dos poderes da administração pública e a máxima efetividade do direito de defesa do servidor público acusado em processo administrativo disciplinar (MEIRELLES, 2016, p. 144-149).

Nessa seara, cabe ressaltar que o Visconde do Uruguai foi um dos, senão o principal, percussores do direito administrativo no Brasil, não somente pelas críticas à confusão da administração com a política, mas também pelas suas propostas. Contudo, uma dessas críticas reflete a atualidade brasileira no misto de inspirações do Direito estrangeiro; nesse sentido, cumpre a seguinte ilustração sobre o estudo do nascimento do direito administrativo no Brasil:

Mesmo naquilo em que via proveitosa inspiração no Direito estrangeiro, Uruguai apontava seus defeitos. O contencioso administrativo, de origem francesa, que implicava a retirada de competência do Poder Judiciário para decidir litígios envolvendo a administração pública, era, no Brasil, mais um caso de deturpação de uma boa ideia: a administração contenciosa era arbitrária, obscura e acessível a poucos e corajosos que se empenhavam em “desempoeirar maços de papel enormes, onde tudo jaz sepultado no pó do esquecimento. (HELLER, 2018, p. 02)

O contencioso administrativo, em síntese, é um sistema originário da França, foi fruto de influência da teoria da separação dos poderes de Montesquieu, que consistia na separação da Justiça Comum da Administração através de dois tribunais, um de decisões judiciais e outro de administrativas, ambos submetidos ao Conselho de Estado (MEIRELLES, 2016, p. 55).

Para compreender a evolução do trato aos princípios do processo administrativo disciplinar deverá, também, ser observada a construção destes no âmbito internacional. Nesse sentido, ilustra Romeu Bacellar: a construção do princípio da presunção de inocência no mundo, em especial, em decorrência da Revolução Francesa, que consagrou, na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, como direito fundamental (BACELLAR FILHO, 2013, p. 368). Conforme foram observados pelo

Visconde do Uruguai, embora sob influência da revolução francesa, os direitos consagrados pela Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão eram deturpados na monarquia.

No decorrer do tempo, nas primeiras constituições republicanas, não houve significativos avanços no poder administrativo disciplinar, contudo houve inúmeras transformações no que se refere à delimitação dos poderes (ARAÚJO, 2007, p. 145-149). Ademais, a concepção de processo administrativo prévio, como é feito atualmente, para aplicação de penalidades aos “servidores permanentes” do Estado ocorreu de forma ilustrativa, com o Estatuto de 1939 (BRASIL, 1939), que fez uma alusão à disposição constitucional do art. 169 da Carta anterior à vigente (Constituição Polaca) na época que consagrou o termo “plena defesa” e não “ampla defesa”, *in verbis*:

Art. 169 da Constituição brasileira de 1934: “Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhes será assegurada plena defesa”. (BRASIL, 1934).

Incorre que, embora o Estatuto de 1939 fosse um esboço do Processo administrativo disciplinar como nos dias de hoje, o seu contexto era autoritarista, por meio da Constituição Polaca de 1937 outorgada por Getúlio Vargas, restringiu algumas garantias outrora ampliadas na Carta de 1934.

Após a Segunda Guerra Mundial e com o fim definitivo da Era Vargas, o Brasil firmou um pacto constitucional que trouxe inúmeros avanços democráticos e de direitos e garantias individuais. Mas não contemplou explicitamente o princípio da presunção de inocência, o que não implicou aceitação implícita em virtude da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, à qual o Brasil aderiu, o que contribuiu para o avanço dos direitos fundamentais no processo administrativo disciplinar (BACELLAR FILHO, 2016, p. 367-368).

Como ilustra Carmen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 16), foi somente nesta Constituição (1946) em que foram retomados os princípios coerentes com a ordem democrática, que reestabeleceu e inaugurou termos como:

Em seu art. 141, §§ 25 a 27, que: “§ 25) É assegurada aos acusados plena defesa, com todos os meios e recursos essenciais a ela, desde a nota de culpa, que, assinada pela autoridade competente, com os nomes do acusador e das testemunhas, será entregue ao preso dentro em vinte e quatro horas. A instrução criminal será contraditória; § 26) Não haverá foro privilegiado nem juízos e tribunais de exceção; § 27) Ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente e na forma de lei anterior.

A primeira vez em que foi mencionada a expressão “ampla defesa”, em sede administrativa disciplinar, somente ocorreu em 1952 (BRASIL, 1952), assim a doutrina da época usa termos para referirem ao estatuto como um “código de defesa do

funcionário público” (TÁCITO, 1953, p. 4). Por outro lado, embora a legislação se valesse de termos para se referir ao amplo direito de defesa, é claro, que, para a época, pouco direito era de fato exercido.

Mas não há como negar a semelhança do processo administrativo disciplinar da época com o que é exercido atualmente. Nesse sentido, ilustra José Duarte, o Estatuto de 1952 como uma conquista secular:

A lei brasileira procurou contornar várias dificuldades de ordem prática e pontos de dúvida que assaltavam o problema. O art. 217 do Estatuto traça um processo, que assegura a observância de todos os princípios de imparcialidade e de justiça e desvaneceram-se as *rationes dubitandi* no que se referia ao âmbito da defesa, que é a mais ampla possível, com o direito que emana dos arts. 223 e 230 [sic]. (DUARTE, 1957, p. 25)

Êsse retrospecto tem por escopo demonstrar que através de lutas incessantes, e durante um século, os funcionários públicos propugnaram em favor de um regime jurídico compatível com a própria dignidade humana, que não poderia ser subestimada pelo só fato de o indivíduo ser um servidor do Estado onipotente [sic]. (DUARTE, 1957, p. 8)

O Estatuto de 1952 serviu de inspiração a diversos outros posteriores, principalmente no que se referia à obrigatoriedade de processo administrativo disciplinar precedente às sanções estipuladas, o direito de defesa do acusado, a realização por uma comissão composta por 03 (três) funcionários públicos, a citação para apresentação de defesa, a possibilidade de revisão a qualquer tempo da decisão e o recurso administrativo (CABRAL; CANGUSSU, 2011).

Também, a legislação possuía inúmeros aspectos “modernos”, que somente houve uma variação significativa do exercício do poder disciplinar em 1967, no regime militar, que trouxe a disposição na própria Constituição sobre a demissão de funcionários estáveis – através do processo administrativo disciplinar – a possibilidade de reintegração após sentença judicial favorável – e a figura da ação regressiva contra funcionário que causou danos a terceiros (BRASIL, 1967).

Com o advento da Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº. 01 de 1969, o STF interpretou o termo “acusado” como restrito ao processo penal, de maneira que, no âmbito administrativo disciplinar, não haviam acusados, logo não havia de se falar em exercício da ampla defesa, o que deveria ser pleiteado na esfera judicial. Essa interpretação não perdurou por muito tempo; com forte crítica dos principais juristas da época como Pontes de Miranda, o STF rapidamente voltou em seu posicionamento (BACELLAR FILHO, 2016, p. 304).

Em 1988, a Constituição Cidadã, de maneira semelhante à Constituição anterior, abordou em seu texto acerca do contencioso administrativo, contudo o inseriu como mero procedimento de controle interno da Administração. Outrossim, a Carta Magna ampliou a tutela jurisdicional dos direitos fundamentais; como consequência dessa ampliação, não é mais necessário exaurir as vias administrativas para o pleito judicial,

de modo a extinguir os abusos decorrentes dos órgãos de contenciosos administrativos (SAKAI; SAKAI, 2011).

Também, a Constituição Cidadã estabeleceu, em seu art. 39, a competência da Administração Direta de elaborar os próprios regimes jurídicos e planos de carreira para os seus servidores e os de suas autarquias e fundações públicas (BRASIL, 1988). Assim foi criada a Lei nº, 8.112 de 1990 (BRASIL, 1990), que dispôs sobre o regime jurídico dos servidores da União, o qual trouxe inovações no Processo administrativo disciplinar e disposições inspiradas desde os primeiros estatutos.

Dessa feita, a Lei nº. 8112/90 trouxe uma previsão de que, embora prevista, mas não de fato exercida, no Estatuto de 1939, é de suma importância para a máxima efetividade dos direitos fundamentais. Trata-se da garantia de defesa, ainda que sob revelia, mas com essa previsão e a competência dos demais entes federativos para legislar sobre a matéria, possibilitou uma relativa alteração, omissão ou incorreta aplicação de inúmeros dispositivos inerentes a preceitos constitucionais.

Com o passar do tempo, discussões se desdobraram em torno dos diversos estatutos criados e da forma como o poder disciplinar é exercido, em especial no tocante ao exercício dos direitos fundamentais à Ampla Defesa, ao Contraditório, ao Devido Processo Legal e aos princípios do art. 37, *caput*, da CF/88. Para o STJ e grande parte da doutrina, a solução de diversos empecilhos ao pleno exercício dos Direitos Fundamentais em processo administrativo disciplinar seria por meio da obrigatoriedade da presença de advogado nos atos, pois é o profissional capaz juridicamente de representar o servidor público acusado (MEROLA, 2020).

Nesse sentido, o STJ em 2007 e os Ministros, em referência aos arts. 153, 163 e 164 da Lei nº. 8.112/90 manifestaram-se sobre a obrigatoriedade da presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar (BRASIL, 2007). Em resposta, o STF, no ano seguinte, publicou a Súmula Vinculante nº. 05, que dispõe sobre a constitucionalidade da ausência de defesa técnica constituída por advogado em processo administrativo disciplinar (BRASIL, 2008).

Esse emblemático embate entre o STJ e o STF rendeu inúmeras discussões doutrinárias e dentro dos próprios tribunais em que se encontra em pauta até os dias de hoje, conforme será observado nos capítulos subsequentes.

A doutrina favorável ao STJ e a favorável ao STF têm argumentos indubitáveis e pertinentes. Nesse sentido, afirmam Fernando Gonzaga Jayme e Cirilo Augusto Vargas (2018, p. 4) que, na edição da Súmula Vinculante nº 05, o STF rompeu não somente com o tribunal responsável para uniformizar a interpretação da lei federal, como também com os princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, além de um empecilho histórico tendente à máxima efetividade dos direitos fundamentais.

4 O embate entre o STJ e o STF

Conforme o decorrer deste estudo, observa-se que o direito administrativo disciplinar transcendeu uma era de completo desprezo ou ausência dos Direitos Fundamentais para uma era de prestígio das mais variadas garantias. Apesar disso, no

que tange ao Processo administrativo disciplinar, existe o embate sobre a constitucionalidade da ausência de defesa técnica por advogado.

Inicialmente, a concepção adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, no exercício de sua competência constitucional, possuía a seguinte interpretação acerca do tema:

O princípio da ampla defesa aplica-se ao processo administrativo, mas isso não significa que o acusado deve, necessariamente, ser defendido por advogado. Ele mesmo pode elaborar sua defesa, desde que assim queira. No caso, o acusado não constituiu advogado até a fase de alegações finais, por opção própria, mesmo porque bacharel em direito. O que importa é a oportunidade de ampla defesa assegurada. [...] (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 9076/SP*. 6a Turma. Rel. Min. Fernando Goncalves. j. 16-12-1999. Unanime. DJU, 21-2-2000. p. 189)

Por conseguinte, o mesmo tribunal deu por modificado através da Súmula nº. 343, a qual considerou obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo. Interpretação que é a mais ampliativa de direitos fundamentais, consagrada como um avanço jurisprudencial na efetivação dos postulados constitucionais, da ampla defesa e do contraditório (BACELLAR FILHO, 2016, 319).

Apesar desse grande avanço hermenêutico, no ano seguinte, em 2008, o Supremo Tribunal Federal concebeu um posicionamento restritivo de direitos fundamentais no julgamento do Recurso Extraordinário nº. 434.059-3/DF. Isto é, foi acatada a tese sobre a não ocorrência de cerceamento de defesa em virtude da ausência de defesa técnica por advogado em Processo administrativo disciplinar, *ipsis verbis*:

Ora, se devidamente garantido o direito (i) à informação, (ii) à manifestação e (iii) à consideração dos argumentos manifestados, a ampla defesa foi exercida em sua plenitude, inexistindo ofensa ao art. 5º, LV, da Constituição Federal. Por si só, a ausência de advogado constituído ou de defensor dativo com habilitação não importa nulidade de processo administrativo disciplinar [...]. (BRASIL. STF. RE 434059, Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 7.5.2008, DJe de 12.9.2008)

Pelo precedente acima, dentre outros, fora editado a Súmula Vinculante nº. 05 em 07 de maio de 2008 com a seguinte redação: “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição” (BRASIL, 2011, p. 1907). Todavia, a própria redação da Súmula Vinculante possui sentido diverso a *ratio decidendi* do próprio precedente.

Enquanto o Ministro Gilmar Ferreira Mendes elenca, que, para que não haja cerceamento de defesa, o acusado deverá ter direito à informação, à oportunidade de manifestação e à consideração dos argumentos manifestados, a Súmula Vinculante nº. 05 elenca, simplesmente, que a ausência de defesa técnica por advogado não é inconstitucional. Ora, se os argumentos suscitados em sede recursal abrangem tão

somente o cerceamento de defesa decorrente, de maneira análoga ao Processo Civil, aos efeitos da revelia, por qual motivo se fala sobre a constitucionalidade da ausência de defesa técnica por advogado em toda e qualquer hipótese?

Se ciente de todas as imputações o acusado abre mão de sua defesa, por própria opção, ciente das consequências, dos efeitos, das acusações, dentre outros, não restam dúvidas de que a opção mais correta pelo judiciário seria a interpretação no sentido da constitucionalidade da aplicação dos efeitos da revelia, análogos ao Processo Civil, e não a abstração hermenêutica de uma situação *sui generis*. Nesse sentido, Romeu Bacellar Filho (2016, p. 319) caracteriza a decisão recursal como dubitável, uma reprovação explícita da própria Carga Magna:

Desprestígio às conquistas da doutrina em matéria de garantias constitucionais do processo administrativo disciplinar, suscitando repercussões negativas em todas as esferas da administração pública brasileira e autorizando solenemente a violação de direitos fundamentais do cidadão até então reconhecidos pela jurisprudência pátria.

Nesse sentido, não tardou o pedido de cancelamento de súmula vinculante – posteriormente elevado à Proposta de Súmula Vinculante nº 58 – pela Ordem dos Advogados do Brasil. Assim, inúmeros e indubitáveis argumentos confrontaram a decisão do tribunal, dos quais cabe ressaltar o voto do Ministro Celso de Mello:

Qualquer que seja a instância de poder perante a qual atue, incumbe ao Advogado neutralizar os abusos, fazer cessar o arbítrio, exigir respeito ao ordenamento jurídico e velar pela integridade das garantias – legais e constitucionais – outorgadas àquele que lhe confiou a proteção de sua liberdade e de seus direitos.

O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do Advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

O respeito às prerrogativas profissionais do Advogado, desse modo, constitui garantia da própria sociedade e das pessoas em geral, porque o Advogado, nesse contexto, desempenha papel essencial na proteção e defesa dos direitos e liberdades fundamentais. (BRASIL. STF. *PSV* nº. 58, Voto Min. Celso de Mello, 2016, p. 09)

Outrossim, de encontro ao voto do Ministro Relator Gilmar Ferreira Mendes no julgamento do Recurso Extraordinário nº. 434.059-3/DF, é possível combater todos os argumentos apresentados no que diz respeito à constitucionalidade da ausência de defesa técnica por advogado. O Ministro apresenta, em síntese, os seguintes argumentos e condições para que caracterize o exercício da Ampla Defesa e do Contraditório: I – se for garantido o acesso à informação, comunicação processual, manifestação e

consideração; II – a exigibilidade de defesa técnica dependerá da complexidade da questão; e III – o advogado é indispensável à administração da justiça (art. 133 da CRFB/88), sendo assim considerada apenas a função jurisdicional (BRASIL. STF. RE 434059, Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes, Tribunal Pleno, julgamento em 7.5.2008, DJe de 12.9.2008).

Segundo Vinícius Cruz Leão, o primeiro argumento não prospera, ainda que fundamentado nas interpretações da Corte Alemã; não basta e nunca bastou que sejam apreciados somente esses elementos, ou seja, deverão estar presentes todos os desdobramentos da ampla defesa para que esta esteja presente, ressalta-se que a defesa técnica é um destes. O segundo, também não prospera, pois não há pormenorização jurisprudencial, doutrinária ou legislativa que determine o que é alta ou baixa complexidade, o que dependerá de uma análise subjetiva e não uma abstração como feito. Por fim, o terceiro também não possui fundamento, pois é fruto de uma interpretação literal do art. 133 da Constituição Federal e restritiva de direitos (LEÃO, [2016?]).

A defesa técnica é um elemento intrínseco do princípio da ampla defesa e seus desdobramentos, sem a qual não há de se falar em processo, mas sim em procedimento (BACELLAR FILHO, 2016, p. 318). Apesar disso, o Supremo Federal se afastou de todas as conquistas fundamentais e retornou o direito administrativo disciplinar aos anos da primeira metade do século XX.

Não há respostas satisfatórias do STF às diversas indagações doutrinárias acerca da Súmula Vinculante nº 05. Nesse sentido, cumpre ilustrar o trecho evasivo da obra do Ministro Gilmar Ferreira Mendes e do Subprocurador-Geral da República Paulo Gustavo Gonet Branco (2017, p. 486-487). No subtítulo “ampla defesa e contraditório no processo administrativo disciplinar”, apenas escreveram o seguinte:

É pacífica a orientação jurisprudencial quanto à ampla aplicação do postulado do contraditório e da ampla defesa no âmbito dos processos administrativos disciplinares.

Inicialmente, cabe destacar que o Tribunal tem assentado que a capitulação do ilícito administrativo não pode ser demasiadamente aberta, ou genérica, a ponto de impossibilitar a efetividade do exercício do direito de defesa.

No tocante à fase instrutória, tem-se afirmada que a recusa da reinquirição de testemunha configura lesão ao princípio da ampla defesa, consagrado no art. 5º, LV.

Por fim, assinala-se que, nos termos da Súmula Vinculante n. 5, “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”.

Enquanto o Ministro se limitou a transcrever quatro parágrafos sobre a Súmula Vinculante que ele mesmo liderou, de maneira prestigiosa, alguns órgãos correccionais são exemplos de maior zelo com as situações *sui generis*, ao restringir, dentro de sua esfera de conveniência e oportunidade, a aplicação da Súmula Vinculante nº 05. Nesse sentido, a Corregedoria-Geral da União e a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2019, p. 140) implementam e difundem a interpretação conforme o caso, *in verbis*:

Deste modo, diante de um caso excepcional, a comissão deve ter sensibilidade e, se for o caso, providenciar ao acusado defesa técnica. Isso pode dar-se de duas formas: quando o próprio acusado se manifesta nesse sentido perante a comissão, alegando e provando que são lhe imputados fatos dos quais ele sequer consegue se defender – tendo em vista, por exemplo, a complexidade técnica envolvida –; ou quando o acusado apresenta sua defesa e esta é inepta.

Destaca-se que a Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer Vinculante CQ-12, instrui que as comissões condutoras dos processos administrativos disciplinares sejam, preferencialmente, constituídas por bacharéis em Direito (AGU, 1994). Embora a data do parecer seja de 1994, este procura complementar o art. 149 da Lei nº. 8112/90, que somente determina que os servidores componentes da comissão deverão ser estáveis e que dentre eles haja um presidente de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, escolaridade igual ou superior ao do acusado (BRASIL, 1990).

Nesse sentido, afirma-se cabalmente que o parecer vinculante possui como escopo melhor assegurar os direitos fundamentais. Por outro lado, a depender da situação, a desproporcionalidade de um simples agente público frente a um Estado que, ao mesmo tempo acusa e julga, se agravará, caso este possua uma comissão composta por juristas contra um agente leigo.

Por fim, afirma Bacellar (2007, p.14) que a defesa técnica é um núcleo processual obrigatório, inerente e caracterizador do princípio da ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes. Somente é exercido, efetivamente, conforme o caso, por aquele que melhor compreende e homenageie a complexidade, a aplicação e a extensão dos direitos fundamentais: o advogado.

5 Conclusão

Em virtude do que foi exposto, observa-se que o estudo do direito administrativo disciplinar apresenta uma construção histórica, uma raiz complexa que passou por inúmeras transformações desde a independência do Brasil. São modificações das quais surgiu o processo administrativo disciplinar – processo e não procedimento. Processo, pois há a presença do contraditório, da ampla defesa e dos meios e recursos a ela inerentes, sem a qual, não há de se falar em um ato justo, mas sim em ato arbitrário, como concebido nos primeiros anos da República. Ainda, é possível afirmar que o direito administrativo disciplinar tem uma dimensão substancial, quando versa sobre as hipóteses tipificadas como ilícitos administrativos e as penas respectivas, assim como possui dimensão processual, referente às formalidades inerentes à apuração de determinado fato. Por sua vez, é este o processo administrativo disciplinar: é o instrumento pelo qual se exterioriza o direito.

A construção da ampla defesa no processo administrativo disciplinar foi uma conquista prestigiada pela doutrina brasileira nos mais diferentes aspectos, prestigiada

até mesmo pela Constituição Federal, o que elucida o seu aspecto primordial anterior a qualquer sanção disciplinar dos agentes da administração pública.

Apesar disso, inúmeros questionamentos surgiram com a Promulgação da Constituição Cidadã, que, embora, trouxera inúmeros direitos fundamentais inovadores, o direito administrativo disciplinar ainda não estava em sintonia. Como consequência, fora elaborado o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais – Lei nº. 8112/90.

É evidente que a Lei nº 8112/90 foi um grande avanço, contudo surgiram inúmeras discussões acerca do exercício do poder disciplinar, principalmente a omissão legislativa acerca da obrigatoriedade de advogado. Diante disso, o STJ, em um primeiro momento, opinou pela desnecessidade de constituição de defesa por advogado. Contudo, em um segundo momento, através da Súmula nº 343, o tribunal determinou pela obrigatoriedade do profissional em todas as fases do processo administrativo disciplinar.

Incorre que, de maneira controversa aos próprios precedentes, o STF editou a Súmula Vinculante nº 05, de maneira abstrata, determinando a constitucionalidade da ausência de defesa técnica por advogado. Nos votos dos relatores, foram suscitadas algumas condições condicionais para a aplicação da Súmula Vinculante; esta foi editada de maneira geral, sem nenhuma condição.

Ademais, a decisão lavrada pelo STF, por sua vez, rendeu inúmeras críticas doutrinárias e embates entre esse e o STJ. Por fim, conclui-se que são discussões ainda não solucionadas e em constante desenvolvimento como se observa nos manuais práticos da Corregedoria-Geral da União, que estabelece critérios para melhor tutela dos direitos fundamentais.

Referências

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n.º 50, 2007.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 30, p. 11-27, out./dez. 2007.

BARRETO, Carolina Pereira. **O Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa no Processo Administrativo Disciplinar**. 140 f. (Dissertação de Mestrado em Direito). Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2013.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer AGU N° GQ-12**. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:parecer:1994-01-24:gq-12>. Acesso em: 1º ago. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 9076/SP**. 6ª Turma. Rel. Min. Fernando Gonçalves. j. 16-12-1999. Unanime. DJU, 21-2-2000. p. 189.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Proposta de Súmula Vinculante n.º 58**. Solicitante: Ordem dos Advogados do Brasil. Solicitado: Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 30 de nov. de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/PSV58Voto.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 434.059-3**. Recorrentes: União e Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, DF, 07 de jun. de 2008, publicado no DJE nº 172.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939**. Processo Administrativo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952**. Processo administrativo e sua revisão. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1711-28-outubro-1952-367357-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 09 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº. 343**. 2007. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_29_capSumula343.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

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: STF, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1199>. Acesso em: 22 abril 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 16 De Julho De 1934)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1967**. Art. 103-A. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

CABRAL, Bruno Fontenele; CANGUSSU, Débora Dadiani Dantas. **A Revolta da Chibata e a evolução do processo administrativo disciplinar no Brasil no século XX**. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19845/a-revolta-da-chibata-e-a-evolucao-do-processo-administrativo-disciplinar-no-brasil-no-seculo-xx>. Acesso em: 09 jun. 2020.

CAETANO, Marcelo. **O poder disciplinar**. Lisboa: [s.n.], 1932.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE PATOS DE MINAS. Pró-reitoria de Ensino Pesquisa e Extensão. **Manual para Normalização de Trabalhos Acadêmicos / Centro Universitário de Patos de Minas**. 5. ed. Patos de Minas: UNIPAM, 2018.

LEÃO, Vinícius Cruz. **A indispensabilidade do advogado no Processo Disciplinar Administrativo: Súmula 343 STJ x Súmula Vinculante nº 5 STF**. [S.i.], Porto Alegre: LEX Editora S.A, [2016?].

DAMACÊNO, Régina Mágnã. **O devido processo legal e sua realização no Processo Administrativo**. 138 f. (Dissertação de Mestrado em Direito). Centro Universitário Fieo, Osasco, 2007.

DUARTE, José. **O Poder Disciplinar**. 1957. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/17506/16254>. Acesso em 09 jun. 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Do direito de defesa em inquérito administrativo**. [S.i.:s.n.], 1991.

HELLER, Gabriel. Visconde do Uruguai e o nascimento do Direito Administrativo no Brasil. **O Estado de São Paulo**, 27 mar. 2018.

JAYME, Fernando G.; VARGAS, Cirilo A. **Súmula Vinculante nº 5 do STF e o indevido Processo Administrativo Disciplinar**. n. 11. Recife: Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEROLA, Sérgio. **O poder de uma procuração para mudar a história de um PAD**. 2020. Disponível em: <https://sergiomerola85.jusbrasil.com.br/artigos/816632935/o-poder-de-uma-procuracao-para-mudar-a-historia-de-um-pad>. Acesso em: 10 jun. 2020.

NEVES, Ana Fernanda. **Direito Disciplinar da função pública**. 810 f. (Dissertação de Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas) – Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Lisboa, 2007.

REIS, Ludmila Costa. **Processo coletivo extrajudicial: a construção de consensos em conflitos coletivos como instrumento de controle de políticas públicas**. 238 f. (Tese de Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte, 2018.

ROCHA, Carmem Lucia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997.

SAKAI, Mariana Katsue; SAKAI, Ana Maria Ottoni. **Evolução do Processo Administrativo Disciplinar**. [S. I.:s.n.], 2011.

SILVA, Jose Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009.

SILVA, Domingos Carvalho da. O servidor público na legislação do Primeiro Reinado. **Revista do Serviço Público**, v. 108, nº 1, 1973.

TÁCITO, Caio. **O Estatuto de 1952 e suas inovações**. [S.i.:S.n.]. 1953.

URUGUAI, Visconde do. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Tomo I, 1862.

VIEIRA, Rubens Carlos. **Direito de Ciência da imputação no Processo Administrativo Disciplinar**. 153 f. (Dissertação de Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.