



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA (UFRR)  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (PRPPG)  
NÚCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS DA AMAZÔNIA E DO CARIBE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL DA AMAZÔNIA

TERTULIANO ROSENTHAL FIGUEIREDO

**O ESTADO DA ARTE SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO  
E SEU ENFOQUE DISCIPLINAR**

Boa Vista, RR  
2019

TERTULIANO ROSENTHAL FIGUEIREDO

**O ESTADO DA ARTE SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO  
E SEU ENFOQUE DISCIPLINAR**

Dissertação apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPGDRA) do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe (NECAR) da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

Orientador: Prof. Dr. Elói Martins Senhoras.

Boa Vista, RR  
2019

TERTULIANO ROSENTHAL FIGUEIREDO

**O ESTADO DA ARTE SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO  
E SEU ENFOQUE DISCIPLINAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPGDRA) do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe (NECAR) da Universidade Federal de Roraima (UFRR) como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia. Linha de pesquisa: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas.

---

**Prof. Dr. Elói Martins Senhoras**

Orientador / Presidente da Banca / Universidade Federal de Roraima (UFRR)

---

**Prof. Dr. Rodrigo Cardoso Furlan**

Membro Interno / PPGDRA / Universidade Federal de Roraima (UFRR)

---

**Prof. Dr. Pedro de Jesus Cerino**

Membro Externo / Centro Universitário Estácio Atual (ESTÁCIO)

---

**Profa. Dra. Geyza Alves Pimentel**

Membro Suplente Interno / PPGDRA / Universidade Federal de Roraima (UFRR)

---

**Prof. Dr. Isaias Montanari Junior**

Membro Suplente Externo / Universidade Federal de Roraima (UFRR)

“Dedico este trabalho primeiramente a Deus e aos meus Guias Espirituais por serem essenciais em minha vida, minha caminhada e meu crescimento, a minha mãe Eveline Jezebel Rosenthal Figueiredo, ao meu pai Hermes Carlos de Figueiredo e as minhas irmãs Annelyse e Kamille, minhas sobrinhas Mariane e Ana Helena, meu sobrinho Cauê e a minha Avó Cília que sempre me apoiaram e me deram força e coragem para continuar tentando sempre.”

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente ao meu Orientador e Professor Dr. Elói Martins Senhoras por sua paciência, dedicação e seriedade, sem sua ajuda não seria possível terminar essa dissertação.

A Wanessa Zorzetti Jacomini Cardoso, pela paciência, carinho e zelo, por me apoiar e ajudar quando precisei.

Aos meus amigos de escritório Rúbia e Krisviank que quase deixei doidos.

Ao coordenador do Curso de Direito da Faculdade Cathedral Professor Msc. Luiz Fernandes Machado Mendes, pela amizade e apoio.

A minha família.

Aos meus amigos e amigas.

Aos meus acadêmicos.

E por fim e não menos importante, aos meus colegas de trabalho.

# O ESTADO DA ARTE SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO E SEU ENFOQUE DISCIPLINAR

## RESUMO

O presente estudo voltado à temática do Processo Administrativo enfoca o mapeamento do campo de estudos deste instituto, considerado enquanto ferramenta de controle dos atos administrativos sensível aos anseios dos Administradores Públicos e da Sociedade, além de ser meio de construção de maior credibilidade às instituições jurídico-políticas. Tomando tal temática como referência, a presente pesquisa deslindou como objetivo desenvolver um mapeamento do campo de estudo sobre Processo Administrativo com foco no específico Processo Administrativo Disciplinar. Quanto à construção metodológica, a pesquisa proposta classifica-se por sua natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins, e, quali-quantitativa quanto aos meios, desenvolvida por meio de um método teórico-legal dedutivo que visa apreender o campo de estudo e o estado da arte sobre Processo Administrativo com foco em Processo Administrativo Disciplinar. Por um lado, os procedimentos metodológicos de levantamento de dados foram realizados por meio de uma análise sistemática que combinou revisão integrativa, bibliográfica e documental. Por outro lado, os procedimentos de análise de dados partiram dos instrumentos de análise gráfica e de hermenêutica jurídica. Conclui-se com base nos resultados apresentados nesta dissertação que o Processo Administrativo Disciplinar é compreendido juridicamente como um fenômeno generalista que acontece na Administração Pública, eminentemente respaldado pela Constituição e por uma reconhecida restrita doutrina majoritária amplamente consolidada no meio jurídico, em contraposição ao processo administrativo disciplinar que em sua especificidade carece não apenas de aprofundamento doutrinário, mas também de repercussão ampliada.

**Palavras-chave:** Brasil; Direito Administrativo; Doutrina; Processo Administrativo; Processo Administrativo Disciplinar.

## **THE STATE OF ART ON ADMINISTRATIVE PROCESS AND ITS DISCIPLINARY APPROACH**

### **ABSTRACT**

The present study focused on the administrative process theme emphasizing the mapping of the field of study of this institute that has been considered a tool to control administrative acts sensitive to the wishes of the Public Administrators and Society, as well as being a way for the building of greater credibility for legal-political institutions. Taking this theme for granted, this research aimed to develop a mapping of the field of study on administrative process focusing on the specific administrative disciplinary process. According to the methodological construction adopted, this research is classified by its exploratory, descriptive and explanatory nature due its ends as well as by its quali-quantitative nature due its means, both developed through a deductive/theoretical-legal method that is oriented to apprehend the field of study and the state of the art on administrative process with focus on the specific administrative disciplinary process. On one hand, the methodological procedures of data collection have been performed through a systemic analysis that combined integrative, bibliographical and legal review. On the other hand, the procedures of data analysis have been performed by the instruments of graphic analysis and legal hermeneutics. It is concluded from the results presented in this dissertation that the Administrative Disciplinary Process has been understood legally as a generalist phenomenon from the Public Administration eminently backed by the Constitution and by a recognized restricted majority doctrine widely consolidated in the legal environment in comparison to the Administrative Disciplinary Process which in its specificity lacks not only a deepening of doctrine but also an amplified repercussion.

**Keywords:** Administrative Law; Administrative Process; Brazil; Disciplinary Administrative Process; Doctrine.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Problema, Hipóteses, Tese e Objetivos .....	166
Figura 2 - Tripé das justificativas da pesquisa.....	18
Figura 3 – Parâmetros conceituais de abordagem.....	22
Figura 4 – Dimensões de estudo do campo científico .....	22
Figura 5 – Etapas de construção da Revisão Integrativa .....	22
Figura 6 – Fases do ciclo de vida da produção científica sobre Processo Administrativo .....	22
Figura 7 - Pilares conceituais do Processo Administrativo .....	72
Figura 8 – Princípios relativos ao Processo Administrativo .....	72
Figura 9 - Fases comuns ao processo administrativo .....	86
Figura 9 - Princípios, organismos, esferas e poderes .....	96
Figura 10 - Fases do Processo Administrativo Disciplinar .....	97
Figura 11 - Princípios administrativos à luz dos doutrinadores .....	100
Figura 12 - Responsabilidades e penalidades à luz do regime jurídico da Administração Pública.....	107
Figura 13 - Processo administrativo disciplinar para o caso de servidores e empregados públicos cedidos .....	111
Figura 14 - Agentes públicos que não estão sob abrangência da lei 8.112/90 .....	113



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do ciclo das produções atinentes ao Processo Administrativo	36
Gráfico 2 – Fases da produção científica sobre Processo Administrativo.....	36
Gráfico 3 - Caracterização dos pesquisadores estrangeiros que trabalham com a temática Processo Administrativo .....	43
Gráfico 4 - Caracterização dos grupos de pesquisa sobre Processo Administrativo	49

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estado da arte das publicações na fase 1 (1832-1944) .....	51
Quadro 2 – Estado da arte das publicações na fase 2 (1945-1993) .....	53
Quadro 3 – Estado da arte das publicações na fase 3 (1994-2018) .....	55
Quadro 4 – Síntese do estado da arte sobre Processo Administrativo .....	56
Quadro 5 – Categorias temáticas do estado da arte sobre Processo Administrativo	60
Quadro 6 - Espécies de Processo Administrativo .....	68

## LISTA DE ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
EC	Emenda Constitucional
NECAR	Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PPGDRA	Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia
PRPPG	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCA	Termo Circunstanciado Administrativo
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
UFRR	Universidade Federal de Roraima

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
1.1 JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA.....	17
1.1.1 Justificativa fenomenológica .....	18
1.1.2 Justificativa científica .....	18
1.1.3 Justificativa profissional .....	19
1.2 PROBLEMÁTICA, HIPÓTESES E TESE DA PESQUISA.....	20
1.3 OBJETIVOS, MEIOS E RESULTADOS DA PESQUISA .....	21
1.4 RECORTE TEÓRICO-NORMATIVO.....	21
1.5 RECORTE METODOLÓGICO .....	23
1.5.1 Caracterização metodológica.....	24
1.5.2 Procedimentos metodológicos e instrumentos de levantamento de dados e análise dos dados.....	24
1.6 DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS CAPÍTULOS DA DISSERTAÇÃO .....	25
2 CAMPO DE ESTUDOS SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	28
2.1 INTRODUÇÃO AO CAMPO DE ESTUDOS.....	29
2.2 CARACTERIZAÇÃO FENOMENOLÓGICA DO CAMPO CIENTÍFICO SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	31
2.2.1 Ciclo de vida das produções de processo administrativo disciplinar .....	35
2.2.2 Caracterização fenomenológica do campo científico sobre Processo Administrativo .....	40
2.2.2.1 Caracterização dos pesquisadores estrangeiros .....	41
2.2.2.2 Caracterização dos grupos de pesquisa .....	45
2.3 CARACTERIZAÇÃO EPISTEMOLÓGICA DO ESTADO DA ARTE DO CAMPO CIENTÍFICO PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	50
2.4 CARACTERIZAÇÃO ONTOLÓGICA DO ESTADO DA ARTE DO CAMPO CIENTÍFICO SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	57
2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	62
3 PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	65
3.1 INTRODUÇÃO À DOUTRINA SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	66
3.2 DISCUSSÃO MATERIAL SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	69
3.2.1 Conceito da Literatura Jurídica .....	69

3.2.2	Categorias de Processo ou Espécies .....	72
3.2.3	Processo de outorga .....	73
3.2.4	Processo de polícia.....	74
3.2.5	Processo de controle .....	75
3.2.6	Processo de punição.....	76
3.2.7	Processo de expediente.....	77
3.2.8	Princípios Regentes Essenciais e Derivados.....	77
3.3	DISCUSSÃO FORMAL SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO .....	85
3.3.1	Fases Processuais.....	85
3.3.2	Instauração .....	86
3.3.3	Instrução .....	87
3.3.4	Defesa.....	88
3.3.5	Relatório.....	88
3.3.6	Julgamento.....	89
3.4	CONCLUSÃO PARCIAL .....	89
4.	PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR .....	92
4.1	INTRODUÇÃO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR .....	93
4.2	CONCEITO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR .....	93
4.3	PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	97
4.4	DOS ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS .....	100
4.4.1	Deveres do servidor .....	101
4.4.2	Responsabilidade do servidor .....	101
4.4.3	Ilícitos Penais .....	102
4.4.4	Ilícitos Administrativos.....	104
4.4.5	Ilícitos Cíveis .....	105
4.5	ABRANGÊNCIA .....	107
4.5.1	Abrangência objetiva.....	107
4.5.1.1	Atos praticados na esfera da vida privada do servidor público .....	108
4.5.1.2	Cometimento de irregularidades antes da aposentadoria ou de pena expulsiva .....	109
4.5.2	Abrangência subjetiva.....	109
4.5.2.1	Vinculações estatutárias do servidor público em férias, licenças ou outros afastamentos e conflito de interesses .....	111
4.5.2.2	Casos de servidores e empregados públicos cedidos .....	111
4.5.2.3	Agentes públicos que não se sujeitam à abrangência da Lei Federal n. 8.112/1990 .....	112
4.6	DAS FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR .....	114

4.6.1	Instauração .....	118
4.6.1.1	Competência .....	121
4.6.1.2	Forma, Tempo e Lugar dos Processos Administrativos Disciplinares .....	122
4.6.1.3.3	Composição da comissão disciplinar .....	123
4.6.2	Inquérito Administrativo.....	124
4.6.2.1	Instrução.....	124
4.6.2.2	Defesa .....	125
4.6.2.3	Relatório .....	130
4.6.3	Penalidades aplicáveis.....	131
4.6.3	Do julgamento .....	132
4.7	DA SINDICÂNCIA .....	132
4.7.1	Investigativa .....	133
4.7.1	Punitiva .....	135
4.8	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	135
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	138
5.1	SÍNTESES DAS DISCUSSÕES.....	138
5.2	RESULTADOS DA PESQUISA.....	149
5.3	SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS.....	150
5.4	CONCLUSÕES .....	151
6.	BIBLIOGRAFIA .....	154

# **INTRODUÇÃO**

## INTRODUÇÃO

Atualmente o campo do Direito Administrativo alcançou materialidade consistente tanto no Brasil como no cenário internacional. A relevância e ascendente evolução que as temas neste campo de estudo, do Direito Administrativo, obtiveram no sistema jurisdicional brasileiro potencializaram-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Apesar de tal avanço em termos constitucionais, a temática da processualidade administrativa encontra-se em dimensão marginalizada por parte dos doutrinadores. A presente iniciativa de pesquisa leva em conta que o processo administrativo é subsídio eficaz no que concerne à defesa e viabiliza a proteção dos Administrados frente à inspiração por vezes autoritária do exercício da atividade pública, bem como promover estruturas articuladoras de proteção do Administrado.

Nesta perspectiva, a constatação de incapacidade do controle judicial e político da atividade administrativa, remete à acuidade do processo administrativo, percebido enquanto instrumento mais democrático à disposição dos agentes tanto no que concerne à proteção das liberdades, quanto no que tange aos direitos individuais e defesa da legalidade.

Existem diversas conceituações para o processo administrativo disciplinar (PAD), porém a presente dissertação norteia-se pelo art. 37 da Constituição Federal e art. 148 da Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 para denominar o PAD como um o instrumento que apura as responsabilidades dos servidores que praticam infrações no exercício de suas atribuições, podendo sofrer penalidades de caráter administrativo no que dispõe a autoridade administrativa com relação às atribuições do cargo em que o servidor se encontra investida.

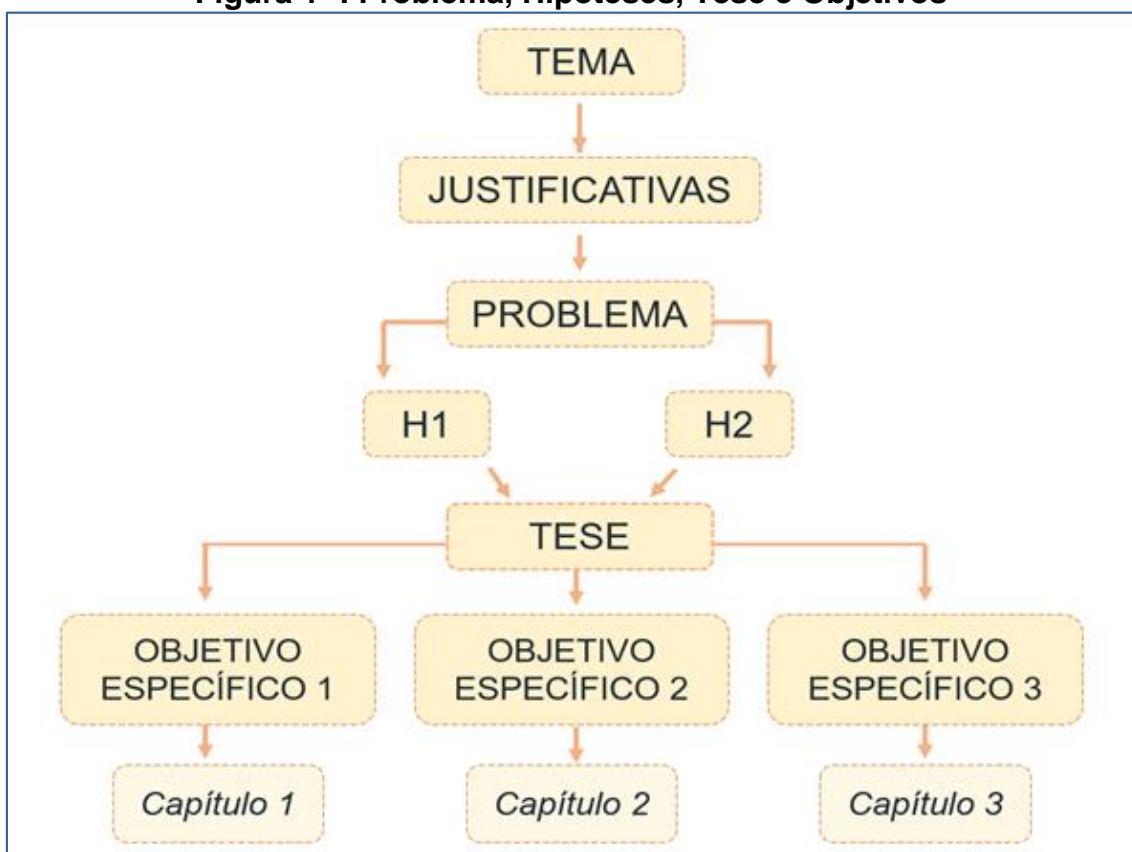
A pesquisa se realiza em função da obtenção de novos saberes e desenvolvimento da produção científica no sentido de contribuir tanto para o meio acadêmico, quanto para sociedade de forma geral.

Dessa forma, o estudo faz uso de uma revisão de literatura partindo de uma abordagem histórica, evidenciando os principais aportes conceituais do processo administrativo disciplinar, bem como as normatizações para

compreender a caracterização campo de estudo sobre processo administrativo com foco em processo administrativo disciplinar

Com base em tais pressupostos, a presente dissertação fundamenta-se em um encadeamento lógico estrutural que se reflete em um fluxograma iniciado com a apresentação do *tema*, evoluindo à exposição das *justificativas* do trabalho, definição do *problema* articulados à proposição dos *objetivos*, *meios* e *resultados* da investigação, os quais ganham materialidade nos três capítulos propostos.

**Figura 1 -:** Problema, Hipóteses, Tese e Objetivos



Fonte: Elaboração Própria.

Sabe-se que no Brasil existem certos benefícios e facilidades aos nacionais e estrangeiros que ocupam funções e cargos no âmbito da administração pública, especialmente em se tratando do desempenho de suas atribuições, sobretudo em virtude de aspectos como: hierarquização horizontal do sistema, burocracia, acordos com interesses políticos e morosidade para apuração de fatos.



Tal arcabouço jurídico, no cenário da administração pública, surge como porta de entrada para práticas ilícitas (como por exemplo os casos de corrupção, seja ativa, passiva ou por associação em quaisquer que sejam as esferas ou naturezas) e comportamentos indevidos (como ocorre nos casos de insubordinação, improbidade e imperícia).

Entretanto, existem normas, dispositivos e meios específicos para denúncias, formalização de pedidos, instauração de inquéritos investigativos e aplicação de penas aos indivíduos que praticam atos ilícitos ou desempenhem indevidamente suas atividades enquanto participantes da estrutura público-administrativa do estado.

Tal temática surge como mecanismo inspirador e motivador de estudo e pesquisa na esfera jurídico-administrativa brasileira ao autor desta dissertação como meio de contribuir positivamente ao leitor no fornecimento de informações que cooperem com o desenvolvimento das instituições públicas, a transparência dos atos administrativos ao cidadão e a manutenção da postura ética no ambiente de trabalho.

Neste sentido, embora haja necessidade de uma maior amplitude no âmbito das discussões doutrinárias no ramo do direito acerca do processo administrativo disciplinar, bem como uma carência quanto a sua divulgação, é possível compreender que este contribui significativamente para a manutenção do papel contributivo e caráter imparcial das instituições públicas brasileiras.

## **1.1 JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA**

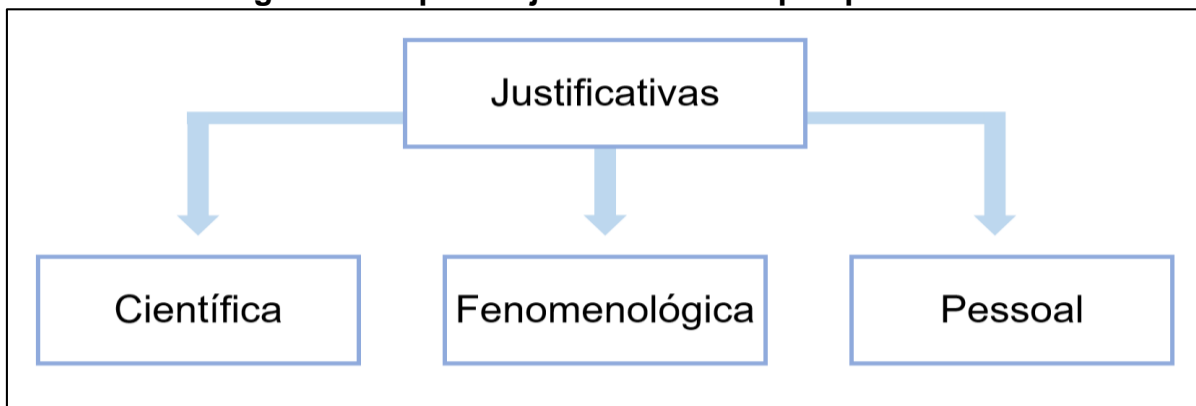
Conforme Gil (1999, p.42), a pesquisa é um meio pelo qual o pesquisador objetiva a descoberta de resposta para problemas por meio de procedimentos científicos, caracterizado como pragmático, por se apresentar como “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico”.

Nesse sentido, a presente pesquisa desenvolve-se no sentido de apresentar ao meio acadêmico e científico aportes bibliográficos a respeito da temática levantada, contribuindo para a produção científica.

A justificativa do trabalho está fundamentada em três argumentos que são trabalhados desde uma perspectiva mais macro até um enfoque mais micro,

de modo que a pesquisa é importante para responder a 03 (três) elementos importantes, tais como: pessoal; social e científico.

**Figura 2 - Tripé das justificativas da pesquisa**



*Fonte: Elaboração Própria.*

### **1.1.1 Justificativa fenomenológica**

Considerando que o Processo Administrativo é um tema com ampla relevância nas discussões doutrinárias de Direito Administrativo é fundamental assinalar a carência de estudos que tenham como objetivo difundir a sistematização da produção doutrinária direcionada ao campo de estudos do Processo Administrativo Disciplinar.

A justificativa de estudo do Processo Administrativo é fundamenta-se em sua característica como um elemento intrínseco no rol de estudos do Direito Administrativo. Assim, a pesquisa é fundamental no sentido de evidenciar uma temática que repercute interesse de toda comunidade acadêmica e o meio científico brasileiro, além de contribuir com os atores sociais envolvidos nesse cenário.

### **1.1.2 Justificativa científica**

O principal fundamento científico no âmbito das justificativas relaciona-se à existência uma forte lacuna na literatura sobre a compreensão do campo de estudos o processo administrativo e processo administrativo disciplinar à medida que esses temas são trabalhados estritamente em grandes manuais de Direito Administrativo.

Observa-se ainda que o presente estudo vem corroborar com o Grupo de Pesquisa “Interdisciplinaridade, Comunicação & Políticas Públicas” (NUPS/UFRR/CNPq), coordenada pelo professor Dr. Elói Martins Senhoras, no qual existe a linha de pesquisa intitulada “Direito e Políticas Públicas”.

Dessa forma, a realização da pesquisa contribui de forma reflexiva para o universo científico brasileiro no que tange à análise dos entendimentos do processo administrativo disciplinar no âmbito acadêmico, bem como à linha de pesquisa “Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas” do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia da Universidade Federal de Roraima.

Embora não seja um tema inédito, é relevante para o meio acadêmico no sentido de se realizar um mapeamento do campo de estudos da temática, bem aprofundar o estudo quanto aos materiais publicados e os meios pelo qual se pode avançar nas produções científicas a respeito da temática em questão.

### **1.1.3 Justificativa profissional**

A justificativa profissional que deu origem à presente pesquisa fundamentou-se na formação jurídica e advocatícia do pesquisador e seu contato recorrente com as temáticas de Processo Administrativo e Processo Administrativo Disciplinar, o que fez despertar o objeto de estudo científico.

O objetivo de mapear o campo de estudos sobre Processo Administrativo e Processo Administrativo Disciplinar surgiu derivado da incapacidade do pesquisador obter dados primários sobre os processos administrativos disciplinares na Universidade Federal de Roraima (UFRR), razão pela qual o foco de estudo de caso foi suplantado por um foco de análise sistemática na produção doutrinária.

Neste sentido, existe uma identificação profissional do pesquisador seja como professor na cátedra de Direito Administrativo, que reverbera em uma discussão sobre o Processo Administrativo e sua espécie em formato disciplinar, seja como advogado especializado em Direito Público no qual essa matemática é recorrente de seu trabalho.

## 1.2 PROBLEMÁTICA, HIPÓTESES E TESE DA PESQUISA

Entende-se como Processo Administrativo Disciplinar (PAD) o mecanismo jurídico que preserva os interesses públicos salvaguardando as funções administrativas. Esse instrumento é utilizado em ações contra agentes públicos para punir o indivíduo quando este descumpre ou desvia suas funções dos princípios administrativos. “O processo administrativo disciplinar é aplicável aos servidores públicos e pode levar à imposição de penalidades de caráter administrativo” (CROCHES; CAMPOS, 2012, p. 02).

Segundo Melo (2015), o processo administrativo é norteado pelos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal mencionado que:

Os princípios norteadores da atividade administrativa destacam-se aqueles expresso no *caput* do art. 37 da CF. Após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 19/1998, cinco passaram serem esses princípios explícitos, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado pela emenda citada), além da oficialidade, observância da forma, ampla defesa e contraditório, pluralidade das instâncias, economia processual, informalismo, verdade material e celebridade processual (MELO, 2015, p. 22).

Partindo desse pressuposto a presente pesquisa desenvolve sua problemática refletida no seguinte questionamento: quais são as características do campo de estudo sobre processos administrativos?

Tomando como diretriz tal problema, a pesquisa toma como referência duas *hipóteses* H1 e H2, que são complementares para a tese a ser defendida e fundamentam o objetivo geral e os objetivos específicos.

A hipótese 1 é identificada pela percepção de que o campo de estudos sobre Processo Administrativo somente pode ser caracterizado à luz da compreensão de quem produz e do que é produzido em termos de doutrina jurídica.

A hipótese 2 é identificada com base em uma análise sistemática, na qual é possível aprender que existe uma doutrina majoritária composta por um número restrito de autores basilares, bem como um enfoque genérico na produção doutrinário sobre Processo Administrativo, sendo o enfoque disciplinar apenas um tópico marginal na área de Direito Administrativo, razão pela qual o presente estudo toma isso como referência.

A conjugação da hipótese 1 e da hipótese 2 fundamenta a tese de que o Processo Administrativo Disciplinar é compreendido como um fenômeno derivado eminentemente de uma doutrina geral sobre processo administrativo, no qual poucos doutrinadores acabam dando fundamentação clara e com ampla repercussão no meio jurídico.

### 1.3 OBJETIVOS, MEIOS E RESULTADOS DA PESQUISA

<b>Objetivo geral</b>		
Fazer mapeamento do campo de estudos sobre Processo Administrativo na área de Direito Administrativo com foco em Processo Administrativo Disciplinar.		
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Meios</b>	<b>Resultados</b>
a) Fazer um mapeamento do perfil de produção e o perfil dos doutrinadores no que tange ao Processo Administrativo;	1 - Desenvolver uma análise sistemática sobre Processo Administrativo por meio de uma revisão integrativa que identificará bibliometricamente o estado da arte na temática.	Capítulo 1
b) Desenvolver uma análise da doutrina majoritária sobre Processo Administrativo;	2 - Desenvolver uma revisão doutrinária no Direito Administrativo concernente ao estado da arte sobre o Processo Administrativo;	Capítulos 2
c) Promover uma análise da doutrina majoritária sobre Processo Administrativo Disciplinar.	3 - Desenvolver um panorama da doutrina majoritária sobre a doutrina de Processo Administrativo Disciplinar e quais são os principais tópicos explorados	Capítulo 3

Fonte: Elaboração própria.

### 1.4 RECORTE TEÓRICO-NORMATIVO

A dissertação ora proposta fundamenta-se em uma dinâmica de estruturação cuja lógica é caracterizada por marcos teóricos, legais e normativos apresentados de um modo *ex post*, de modo que os marcos teórico-histórico-normativo são oriundos de um processo de construção e não meramente

apresentados de modo *ex-ante*, considerando o uso da análise sistemática como técnica de desenvolvimento da pesquisa viabilizadora de uma revisão do estado científico a partir de indicadores bibliométricos de natureza tanto quantitativa, dos maiores índices de referenciamento bibliográfico, tanto qualitativa, da adequação temática.

Nestes termos o recorte teórico-histórico-normativo construído fruto da análise sistemática origina-se de um esforço intelectual que pretende dar aprofundamento às discussões da comunidade científica no que tange ao processo administrativo disciplinar, elemento norteador da dinâmica eleita para construção do marco teórico-histórico-normativa materializado na conjugação de uma revisão integrativa dos principais eixos temáticos de estudo sobre a temática supra exposta e com um detalhamento específico subsidiado por revisão bibliográfica.

Considerando o arrolar da análise sistemática desenvolvimento por meio de revisão integrativa e revisão bibliográfica, a discussão baseia-se numa construção que tem como elemento basilar os enfoques doutrinários de Direito, razão pela qual a pesquisa concede centralidade a dois conceitos teóricos (Processo Administrativo e Processo Administrativo Disciplinar), os quais são instrumentalizados ao longo dos capítulos.

No rol de discussões do Direito Administrativo elenca-se a abordagem do Processo Administrativo, cujas categorias permitem evocar a abordagem do Processo Administrativo Disciplinar. Em ambos os casos, tanto, do gênero Processo Administrativo, quanto, da espécie Processo Administrativo Disciplinar, constrói-se uma dimensão de natureza conceitual e classificatória, conforme explicitado na figura a seguir.

### **Figura 3 – Parâmetros conceituais de abordagem**



Fonte: Elaboração própria.

Entende-se o processo administrativo como todo o conjunto de atos dispostos para a solução de uma controvérsia no seio administrativo ou ainda, em sentido mais amplo, relaciona-se aos atos preparatórios de uma decisão final da Administração, conforme assinala Di Pietro (2018). Entre as espécies de Processo Administrativo encontra-se o Processo Administrativo Disciplinar.

O Processo Administrativo Disciplinar pode ser conceituado como meio de apuração e punição de faltas cometidas por parte dos servidores públicos ou ainda outros agentes que de algum modo estejam sob o regime administrativo, conforme destaca Meirelles (2015).

## 1.5 RECORTE METODOLÓGICO

O desdobramento da rotina metodológica possibilita criar uma trajetória para caracterização dos métodos a serem utilizados, coleta de dados, análise de dados, técnicas e instrumentos científicos visando a execução do trabalho de forma concisa e coerente o que permitirá construir uma caracterização do campo de estudo sobre Processo Administrativo com foco em Processo Administrativo Disciplinar.

Nesta perspectiva evoca-se a acuidade da procedimentalização dos métodos de pesquisa do trabalho, está na caracterização de quais são as regras norteadoras da pesquisa já que são identificadas algumas seleções de métodos e técnicas de investigação.

### **1.5.1 Caracterização metodológica**

A base metodológica que norteia o desenvolvimento da presente pesquisa é caracterizada por um recorte metodológico de natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins, bem como por um recorte qualitativo, quanto aos meios.

O método utilizado na pesquisa é identificado como teórico-normativo/dedutivo, partindo de discussões mais gerais até se chegar a questões específicas, sendo o resultado da combinação de procedimentos de levantamento e análise de dados.

Por um lado, os procedimentos de levantamento de dados estiveram alicerçados em uma análise sistemática instrumentalizada por uma revisão integrativa e bibliográfica, fundamentadas em livros e artigos (dados secundários), e, por uma revisão documental (dados primários).

Por outro lado, os procedimentos de análise de dados utilizados na pesquisa sobre Processo Administrativo e Processo Administrativo Disciplinar foram realizados com base em hermenêutica jurídica, análise gráfica e análise e construção de esquemas mentais.

### **1.5.2 Procedimentos metodológicos e instrumentos de levantamento de dados e análise dos dados**

Quanto aos métodos de levantamento de dados: 1 – Revisão Bibliográfica fundamentada em livros e artigos, portanto em dados secundários e, 2 - revisão documental (dados primários) e quanto ao método de análise de dados, iremos conforme a hermenêutica jurídica trabalhar com a interpretação dos dados.



Conforme Gil (1999) a pesquisa documental baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Essa pesquisa ganha destaque no momento em que podemos organizar informações que se encontram dispersas, conferindo-lhe uma nova importância como fonte de consulta.

A pesquisa documental é a que se realiza apoiando-se tanto em fontes documentais de qualquer espécie tais como: fontes bibliográficas (consulta em livros, revistas e periódicos entre outros) quanto à análise restrita a documentos, ou seja, o documento como fonte de coleta de informações podendo ser aqueles escritos ou impresso (regulamentos, leis, prontuários de pacientes e outros), os denominados iconográficos (fotografias, mapas, diários etc.) (APOLLINÁRIO, 2009, p. 25).

Dessa forma, a pesquisa documental se efetua também mediante a análise de documentos digitais que darão suportes teóricos para fundamentar os resultados da pesquisa científica.

A pesquisa bibliográfica, parte ainda da análise de dados coletados e obtidos através fontes secundárias documentos (fontes advindas de bases de dados *online*; de livros, revistas especializadas, trabalhos acadêmicos, *site da web* e outros) que caracteriza uma pesquisa em acervo digital (GIL, 2008).

Destarte a pesquisa assume caráter quantitativo no que tange a pesquisa documental digital. A quantitativa abrange tudo que pode ser mensurado em números, classificado e analisado, utilizando-se de técnicas estatísticas obtendo várias interpretações de uma análise indutiva por parte do pesquisador (RAMOS; RAMOS; BUSNELLO, 2003).

## **1.6 DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS CAPÍTULOS DA DISSERTAÇÃO**

Considerando a problemática elencada de conhecimento sobre quais são as características do campo de estudo de Processos Administrativos, a presente pesquisa norteou-se pela construção de um mapeamento do campo de estudo sobre processo administrativo com foco em processo administrativo disciplinar. Neste interim desencadeou-se a edificação de uma dissertação estrutura em três capítulos descritos a seguir.

No primeiro capítulo, intitulado “*Campo de Estudos sobre Processo Administrativo*”, foi realizado um mapeamento do perfil de produção e o perfil dos

doutrinadores no que tange ao Processo Administrativo por meio de uma revisão integrativa que identificou bibliometricamente o estado da arte na temática.

O segundo capítulo, intitulado “*Doutrina sobre Processo Administrativo*”, trouxe uma análise da doutrina majoritária sobre Processo Administrativo subsidiada por uma revisão doutrinária e legística concernente ao Processo Administrativo, resultando em uma revisão das discussões na doutrina internacional e nacional, os princípios, categorias e etapas dos processos administrativos.

No terceiro capítulo, intitulado “*Processo Administrativo Disciplinar*”, resultou em análise da doutrina majoritária sobre Processo Administrativo Disciplinar por meio de panorama da doutrina majoritária de dimensionamento da aplicabilidade do Processo Administrativo Disciplinar, proposto uma revisão das discussões na doutrina nacional, os princípios, categorias e etapas do processo administrativo disciplinar.

Por fim, últimas considerações, à guisa de conclusão, foram embasadas com o fim de sintetizar os principais debates e conceitos apresentados ou construídos na dissertação para assinalar identificar os principais resultados e a validar a tese de trabalho, bem como propor uma agenda de pesquisa relativa à temática abordada que eventualmente norteiem-se pela pesquisa ora proposta.

## **CAPÍTULO 1**

***Campo de Estudos sobre Processo Administrativo***

## **2. CAPÍTULO 1 - CAMPO DE ESTUDOS SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Este primeiro capítulo da presente dissertação propôs a construção de uma análise sistemática dos estudos a respeito do Processo Administrativo levando em consideração a relevância tanto do conhecimento quanto da compreensão concernente ao cenário da produção científica no Brasil no campo científico da referida temática, sob um viés objetivo e subjetivo.

O objetivo do capítulo ora proposto foi de desenvolver uma análise da doutrina majoritária sobre Processo Administrativo no que se refere ao perfil dos pesquisadores estrangeiros, bem como a respeito dos grupos de pesquisa existentes no Brasil.

O capítulo propôs ainda a apresentação do estado da arte nos debates existentes, elemento justificado da construção de mapeamento e caracterização do campo científico a respeito do Processo Administrativo no período compreendido entre os anos de 1962 e 2018, tomando como diretrizes três dimensões identificadas como fenomenológica, ontológica e epistemológica.

Nesta perspectiva, o capítulo promoveu uma discussão da evolução fenomenológica das publicações científicas relativas ao Processo Administrativo por intermédio de uma caracterização do campo científico, além de promover, por um lado, uma discussão epistemológica do campo oriunda da identificação do estado da arte, e, por outro lado, uma reflexão ontológica no que tange aos eixos temáticos deste campo científico.

Utilizou-se um enfoque bibliométrico alicerçado na produção científica total e específica dos textos mais citados sobre Processo Administrativo, derivando deste processo a identificação do fluxo anual e o estoque acumulado das produções, além do ciclo de vida da produção científica sobre a temática.

Resultou da revisão integrativa do estado da arte das publicações a respeito do Processo Administrativo a identificação, no estado da arte, de um perfil convergente quanto aos aspectos metodológicos, com análise majoritária da área do Direito, reverberando na consolidação de um campo científico que se pauta em discussões predominantemente doutrinárias.

## 2.1 INTRODUÇÃO AO CAMPO DE ESTUDOS

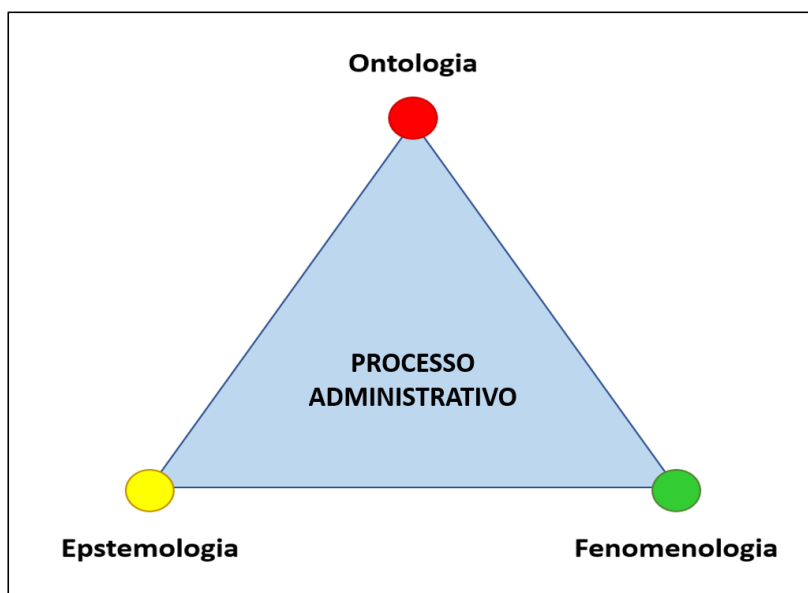
A consolidação de um campo científico perpassa a estruturação de elementos de um complexo processo que agrega a trajetória histórica das correntes de pensamento acerca da temática em questão, evocando métodos e teorias estruturados ora em perspectivas convergentes, ora em perspectivas divergentes na composição do arcabouço construído pela comunidade científica.

Bourdieu (1983) assinala que o campo científico se configura pela atuação de agentes que tomam posições mediante o acúmulo de capital científico oriundo de sua trajetória acadêmica por intermédio de abordagens em defesa da temática abordada, considerando a finalidade de assegurar-lhe legitimidade. Nesta perspectiva Senhoras complementa que:

Um campo científico tem sido tradicionalmente entendido como qualquer segmento relativamente autônomo dotado de lógica própria; domínio auto-contido e auto referido de atividades, onde os pesquisadores se conhecem e se reconhecem mutuamente, interagem de acordo com as posições que ocupam, mantendo entre si relações de cooperação e concorrência com vistas ao desenvolvimento teórico (2015, p. 34).

Considerando a necessidade de compreender a consolidação do campo de estudo do Processo Administrativo, sua espacialidade e caracterização, a presente seção objetiva analisar o referido objeto a partir da apresentação do estado da arte nos debates já existentes em perspectiva nacional.

Tomando como referência o procedimento de mapeamento de um campo científico estruturado em três dimensões presentes na pesquisa (fenomenologia, ontologia e epistemologia), segundo propõem trabalhos pioneiros de Senhoras (2015) e Senhoras (2018), o capítulo ora proposto caracteriza o campo científico de pesquisas sobre Processo Administrativo por intermédio dos procedimentos de revisão sistemática dos grupos de pesquisa e dos pesquisadores, assim como de revisão integrativa dos principais eixos temáticos do tema, conformando um estudo bibliométrico atualizado de produções que evidenciam e caracterizam o estado da arte.

**Figura 4 - Dimensões de estudo do campo científico**

Fonte: Elaboração própria. Baseada em SENHORAS (2015).

A presente dissertação toma como parâmetro a articulação em caráter de complementaridade de três dimensões para compreender o campo de estudos sobre Processo Administrativo, sendo elas identificadas, primeiramente, pela análise empírica comparada a respeito dos estudos e identificação de suas características na comunidade científica brasileira (dimensão fenomenológica), evoluindo sequencialmente ao mapeamento bibliométrico dos principais eixos temáticos estruturantes do teórico teóricos sobre o Processo Administrativo (dimensão epistemológica), chegando à identificação de conceitos essenciais ou nucleares oriundos da convergência das diferentes proposições (dimensão ontológica).

Em primeiro lugar, a *dimensão fenomenológica* da pesquisa caracteriza-se pelo modo como os estudos sobre Processo Administrativo que são realizados na prática, conformando a definição do perfil de pesquisas a respeito da realidade concreta, além da análise do modo específico e diferenciado pelo qual os grupos de pesquisa existentes no país são caracterizados ontologicamente frente à fundamentação teórica para estruturação de pesquisas empíricas.

Em segundo lugar, a *dimensão epistemológica* da pesquisa sobre Processo Administrativo está relacionada ao estudo da construção dos marcos de teorização a respeito do tema, a qual é identificada a partir de amplo

mapeamento dos principais eixos temáticos de estudo disponibilizados e auto referenciados pela comunidade científica. Tais estes eixos configuram premissas auxiliares à consolidação do núcleo ontológico.

Em terceiro lugar, a *dimensão ontológica* da pesquisa caracteriza-se pelas publicações elementares partilhados por pesquisadores de diferentes matrizes ideológicas conformando o arcabouço do campo científico de estudos sobre Processo Administrativo, estruturado para caracterização na.

A conjugação e sistematização destas três dimensões viabilizará a compreensão do campo científico de estudos sobre Processo Administrativo, ao promover a caracterização do perfil comparado das pesquisas acumuladas, bem como do conjunto de relações de referência científica institucionalizada por pesquisadores renomados e grupos de pesquisa de destaque na comunidade científica nacional da área (fenomenologia), finalizando com a identificação dos principais eixos temático-teóricos (epistemologia) e da apreensão de conceitos nucleares da área (ontologia).

## **2.2 CARACTERIZAÇÃO FENOMENOLÓGICA DO CAMPO CIENTÍFICO SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Levando em consideração o intento de desenvolver a presente investigação por meio de revisão integrativa construída a partir da base de dados do Google Scholar, assinala-se a formação de um complexo estruturado e viabilizado por análises e sínteses devidamente alicerçadas e delineadas segundo um sólido embasamento metodológico, com a pretensão de maximalizar o arcabouço teórico proposto sobre a temática em questão.

A revisão integrativa é entendida como um método de pesquisa que resulta na síntese de conhecimentos bem como incorporação da aplicabilidade de resultados com relevância instrumental para o campo de estudo (SOUZA *et al.*, 2010), considerando a finalidade de sistematizar e ordenar tais resultados para aprofundar o conhecimento.

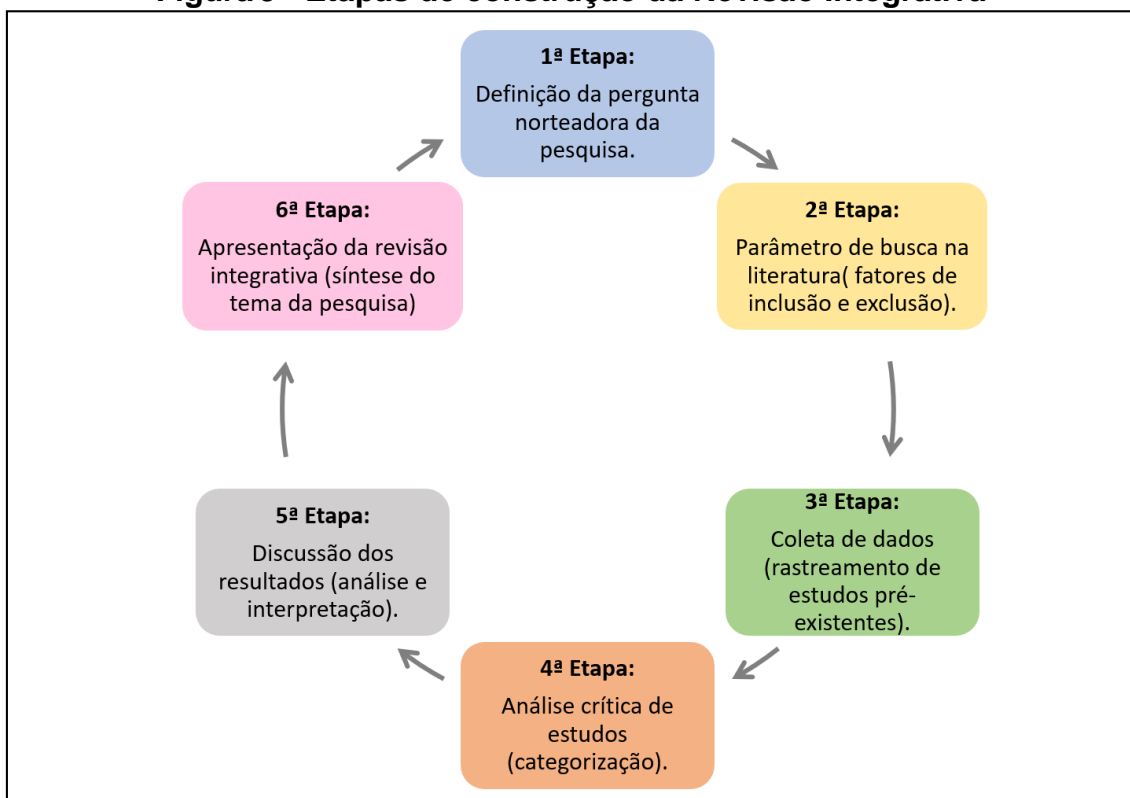
As prerrogativas para desenvolvimento de uma revisão integrativa assinalam origem variadas das fontes rastreadas, considerando a extensiva

produção científica em torno de um determinado tema sob investigação. Conforme assinala Mendes, et al. (2018, p. 4):

A revisão integrativa da literatura consiste na construção de uma análise ampla da literatura, contribuindo para discussões sobre métodos e resultados de pesquisas, assim como reflexões sobre a realização de futuros estudos. O propósito inicial deste método de pesquisa é obter um profundo entendimento de um determinado fenômeno baseando-se em estudos anteriores.

Nesta perspectiva, visando a construção de uma revisão integrativa e das análises de conhecimentos científicos a respeito da temática Processo Administrativo em Língua Portuguesa, a investigação norteou-se a partir de uma ordem cronológica delineada em seis etapas, derivada de base de dados heterogênea quanto aos campos dos autores, conformando a existência de distintos cenários no que tange ao perfil acadêmico no lapso temporal analisado, bem como ocasional formação de agenda de pesquisa.

**Figura 5 - Etapas de construção da Revisão Integrativa**



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Gomes e Senhoras (2018) e Mendes et al. (2008).

Na 1ª fase, a partir do desenho do tema de investigação, deslinda-se a construção da pergunta norteadora da pesquisa, como parâmetro para a



construção da revisão integrativa, considerando ser este o elemento viabilizador da elucidação das palavras-chave.

De posse das palavras-chave é possível partir para busca de forma explícita e clara, instrumentalizada pelos critérios de inclusão e exclusão predefinidos para desenvolvimento de pesquisas primárias (MENDES, et al., 2008). Nesta perspectiva, foram designadas para a busca pesquisa as seguintes palavras-chave: “Processo Administrativo”.

Após definida a pergunta norteadora, a 2ª fase, compreende a investigação aprofundada na literatura ou amostragem, conformando um processo caracterizado pela busca intensa de bibliografias atinentes na base de dados. Por um lado, são rastreadas bibliografias como artigos científicos, teses, dissertações, livros, consulta à lista de referências bibliográficas, por outro lado, é catalogado o volume quantitativo de citações das obras em questão (GOMES; SENHORAS, 2018).

O critério de inclusão definido para pesquisa baseou-se na escolha de produções científicas publicadas em um lapso temporal de três décadas, no período compreendido entre os anos de 1962 a 2018, rastreados por meio das palavras-chave: “Processo Administrativo”, disponibilizadas em Língua Portuguesa. Enquanto critério de exclusão, delineou-se a quantidade de publicações com citações dos autores referenciais para outras produções, ato por meio do qual foram encontradas 46.038 produções.

A 3ª fase abrange a coleta de dados na plataforma bibliográfica digital selecionada para a busca (Google Scholar), o que viabilizou o detalhamento do estudo das palavras-chave, estruturação e sumarização dos dados, bem como a consolidação de um banco de dados dos estudos para posterior estruturação dos instrumentos de análise dos dados, como gráficos, quadros, tabelas, planilhas, mediante observância das variáveis de autoria, ano de publicação, volume de citações, referencial de revisão integrativa e periódico de publicação (GOMES; SENHORAS, 2018).

Na 4ª fase, engendra-se a análise crítica sob o viés qualitativo dos estudos da pesquisa a respeito do perfil do pesquisador tanto quanto ao tempo como quanto conhecimento, originando diferentes e abordagens. A pesquisa norteia-se primeiramente por análises estatísticas a fim de explicitar efeito nas variáveis

em questão, semelhantemente à escolha ou exclusão de temas de estudos atinentes ao escorço da pesquisa (MENDES *et al*, 2008).

Ainda segundo o autor, nesta fase, os materiais escolhidos devem ser minuciosamente analisados frente aos critérios de qualidade, números de citações e relevância das informações relativas aos temas balizadores especificados na 1ª fase, no qual importa a participação do avaliador, pois sua visão crítica influencia na avaliação crítica dos estudos, além de auxiliar na tomada de decisão quanto ao uso dos resultados, elemento influenciador da formulação da conclusão e recomendações.

A 5ª fase abrange o exame dos resultados obtidos na pesquisa. Com base nos resultados da ampla revisão desencadeada, realiza-se uma comparação do conhecimento teórico frente às conclusões derivadas da revisão integrativa realizada. Assim, possibilita-se a identificação de fatores intervenientes na dinamicidade e aplicabilidade do Processo Administrativo, bem como de lacunas teóricas e conseqüente formação de agenda de pesquisa.

Na 6ª fase ocorre a apresentação de uma clara e consistente síntese dos resultados obtidos ao longo da revisão integrativa, visando viabilizar instrumentos de avaliação da adequação dos resultados, reverberando na consolidação de um documento que explicita a trajetória percorrida, aludindo às etapas e principais resultados oriundos de toda a investigação (ROMAN; FRIEDLANDER, 1998).

Todo este rol de etapas cristaliza um esforço em aglomerar e conhecer produções científicas produzidas ante à comunidade científica, cujo referenciamento seja de alto grau, sinalizando e evidenciando o perfil de discursos que repercutiram no contexto de dado período pré-estabelecido, bem como admitindo propor um marco paradigmático quanto aos conceitos de Processo Administrativo publicados em língua portuguesa em conjuntura atual.

Por meio do método de revisão integrativa é possível assinalar balizas quanto à seleção de obras de elevada relevância, sob análise crítica e mediante processo de sintetização oriunda de parâmetros específicos. Em tal proposição, foi necessário pontuar o curso do crescimento das publicações de obras sobre os conceitos de Processo Administrativo sob um recorte temporal compreendido entre os anos de 1862 e 2018, por meio do uso de base bibliométrica da

plataforma científica Google Scholar, cuja capacidade de filtragem no universo de publicações científicas viabiliza a aglutinação das principais produções disponibilizadas sob crivo de amostragem qualitativa e quantitativa, viabilizando comparativos temporais e ranqueamento de citações.

Assim, ao longo de todo o levantamento (anos 1862 a 2018) a respeito dos conceitos e abordagens de Processo Administrativo, foram catalogadas 46.038 obras publicadas em diferentes formatos atrelados aos termos Processo Administrativo em língua portuguesa, cujo critério mínimo pautou-se em ter ao menos uma citação na obra no seu respectivo ano da consulta (GOMES; SENHORAS, 2018).

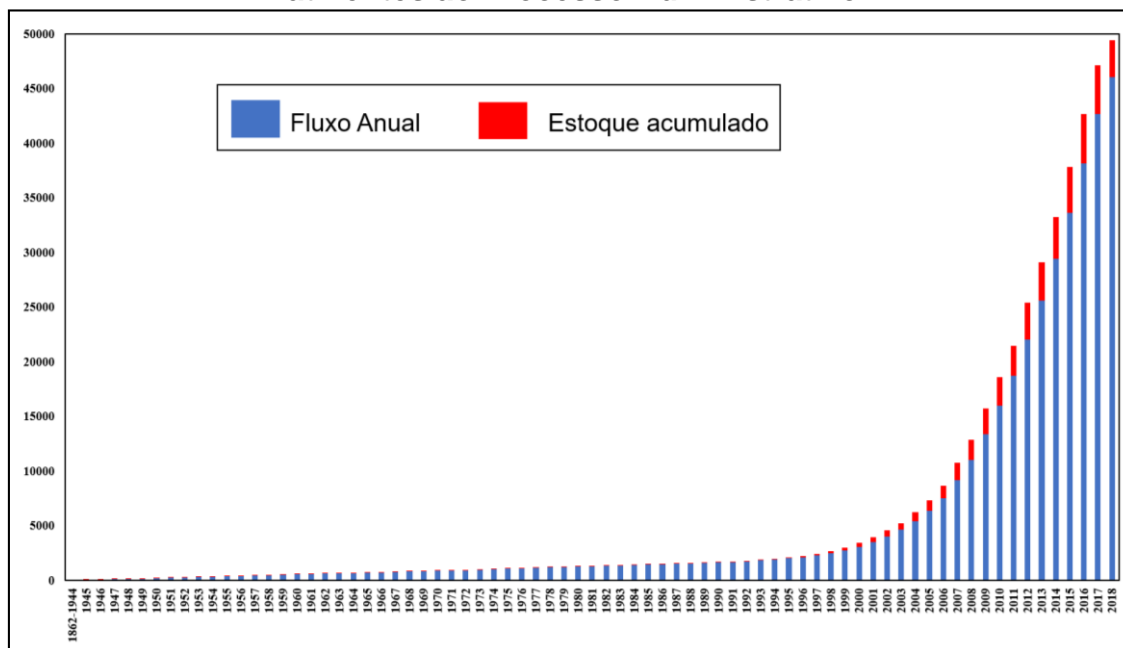
### **2.2.1 Ciclo de vida das produções de Processo Administrativo**

A análise do ciclo evolutivo de produções científicas relativas aos conceitos de Processo Administrativo publicadas em língua portuguesa, desenvolvida por intermédio de uma trajetória de crescimento de publicações atinentes ao Processo Administrativo foi realizada em três etapas, conforme revisão sistemática derivada da análise de dados tabulados mediante bibliometria na plataforma científica Google Scholar.

Levando em consideração o sucessivo crescimento quali-quantitativo de produções científicas, a bibliometria viabiliza a busca e compreensão do estado da arte de pesquisas científicas contribuindo com a sistematização de certos campos do saber, além de permitir investigações e pesquisas futuras.

Considerando o intento de estabelecer os marcos evolutivos na trajetória de produções da temática em questão, apresenta-se na figura a seguir a evolução do ciclo das produções atinentes ao Processo Administrativo disponibilizadas em língua portuguesa, de forma sistemática e estratificada subscritas no recorte temporal de 1862 a 2018 em caráter cumulativo segundo as produções em ordem crescente e bianual.

**Gráfico 1 - Evolução do ciclo das produções atinentes ao Processo Administrativo**



Fonte: Elaboração própria (FIGUEIREDO; SENHORAS, 2018). Base de dados: Google Scholar (2018).

O universo de publicações produzidas sobre Processo Administrativo em língua portuguesa mapeado por meio da Plataforma Google Scholar foi de 46.038 textos, os quais foram produzidos em uma periodização de pouco mais de 1 século e meio, entre marco do ano de 1862, quando é identificada a primeira publicação jurídica sobre Processo Administrativo, antes mesmo de ter surgido formalmente a área de Direito Administrativo, até se chegar ao ano de 2018, período de desenvolvimento da presente dissertação.

Este universo de publicações sobre Processo Administrativo caracteriza-se por um perfil de complexidade que é oriundo, tanto, do volumoso dimensionamento *quantitativo* de produções científico-jurídicas ao longo de uma extensa periodização temporal, quanto, de um dimensionamento *qualitativo*, relacionado ao diversificado conteúdo produzido com contribuições de distintos pesquisadores e grupos de pesquisas vinculados a diferentes áreas do conhecimento, não exclusivas ao Direito.

Por um lado, sobre o prisma quantitativo, o complexo quadro de estruturação de um campo de estudos sobre Processo Administrativo pode ser compreendido pela identificação de 3 claros marcos de periodização, os quais

são manifestados por padrões específicos de desenvolvimento e publicização das pesquisas em razão dos indicadores apresentados no quadro 1.

**Quadro 1 – Indicadores quantitativos sobre a evolução das publicações sobre Processo Administrativo**

Fases	Período	Número de Anos por fase	Número de publicações por fase	Média publicações por fase	Taxa de aceleração por fase
1a fase	1862-1944	82	44	0,54	1 X
2a fase	1945-1993	48	1.720	36,6	68,2 X
3a fase	1994-2018	24	44.274	1.771	48,4 X

Fonte: Elaboração própria (FIGUEIREDO; SENHORAS, 2018). Base de dados: Google Scholar (2018).

Em uma primeira fase, identificada por um *padrão de crescimento embrionário*, há um extenso período de 82 anos entre 1862 e 1944, no qual são registradas as primeiras publicação sobre Processo Administrativo, totalizando apenas 44 textos, o que representa uma média aproximada de lançamento de um novo texto a cada dois anos (taxa de 54% por ano).

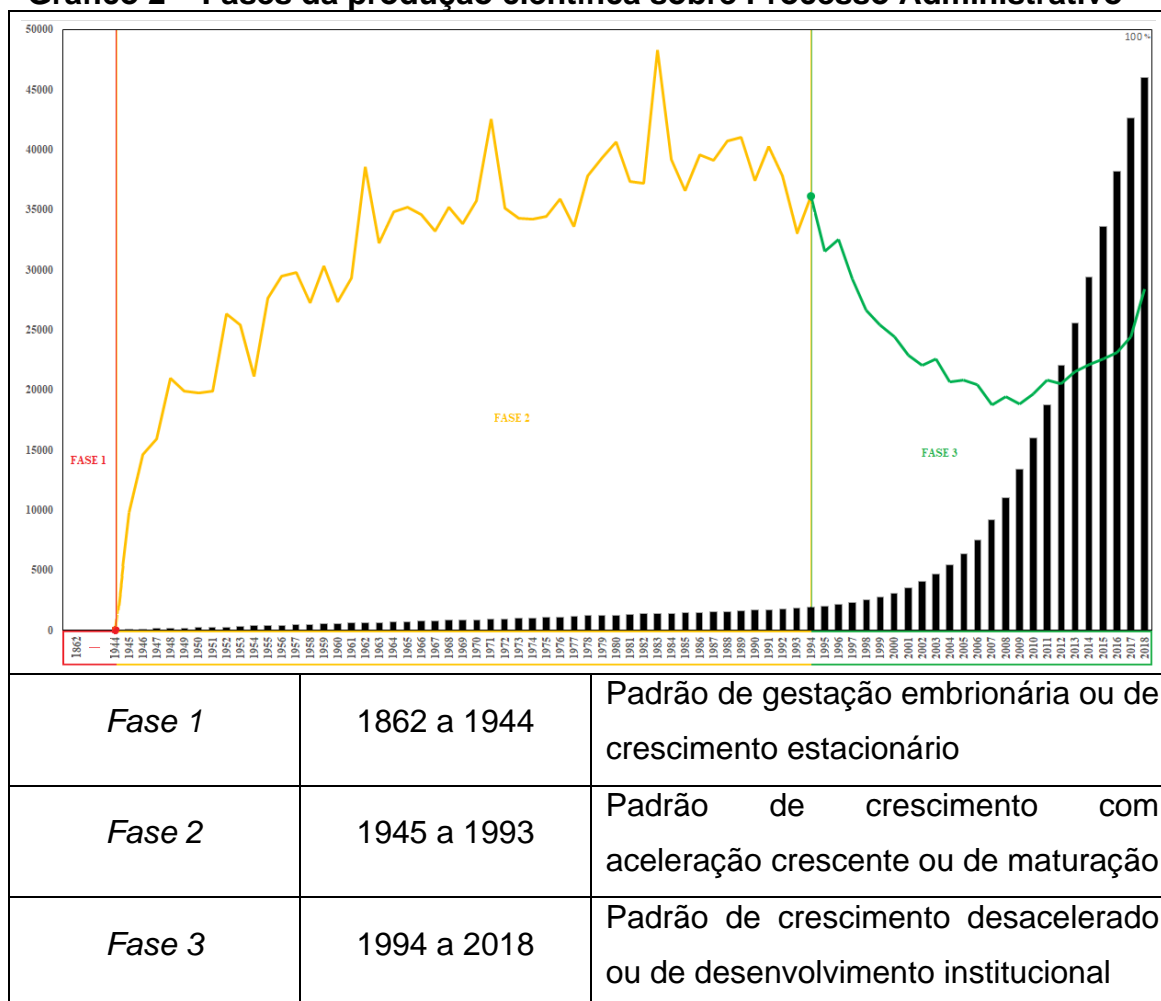
Na fase de *crescimento embrionário* existe uma baixa, inexpressiva e descontínua publicação de raros textos sobre Processo Administrativo, a qual se concentrou essencialmente nas primeiras décadas do século XX, mesmo tendo sido a primeira publicação em língua portuguesa registrada no ano de 1862, quando foi publicada a 1ª edição da obra do Dr. A. C. Tavares Bastos, “Cartas do Solitário: Estudos sobre Reforma administrativa, Ensino religioso, Africanos livres, Tráfico de escravos, Liberdade da cabotagem, Abertura do Amazonas, Comunicações com os Estados Unidos, etc.”, cujos artigos haviam sido previamente expostos no Jornal Correio Mercantil (BASTOS, 1862).

Em uma segunda fase, caracterizada por um *padrão de maturação*, a temática sobre Processo Administrativo adquire regularidade quanto à publicação anual, razão pela qual em apenas 48 anos foram publicados 1720 textos, concentradamente nos embrionários campos de Direito e Administração, o que representou uma taxa média de 36,6 novos escritos na temática por ano nos 2 últimos quartis do século XX.

Na *fase de maturação*, surge não apenas uma regularidade anual de novas publicações anuais, mas principalmente uma forte aceleração no desenvolvimento quantitativo do campo de estudos sobre Processo Administrativo à medida que se registrou uma taxa de crescimento acelerado equivalente a um aumento de 68,2 vezes novas publicações em relação à primeira fase.

Em uma terceira fase, chamada de *desenvolvimento institucional*, em apenas 24 anos, entre os anos de 1994 e 2018, o campo de estudos sobre Processo Administrativo se consolida, tanto, quantitativamente, com um total de 44.274 novas publicações, quanto, qualitativamente em razão do crescente aumento de área do conhecimento que versam conteúdo específico sobre o tema.

**Gráfico 2 – Fases da produção científica sobre Processo Administrativo**

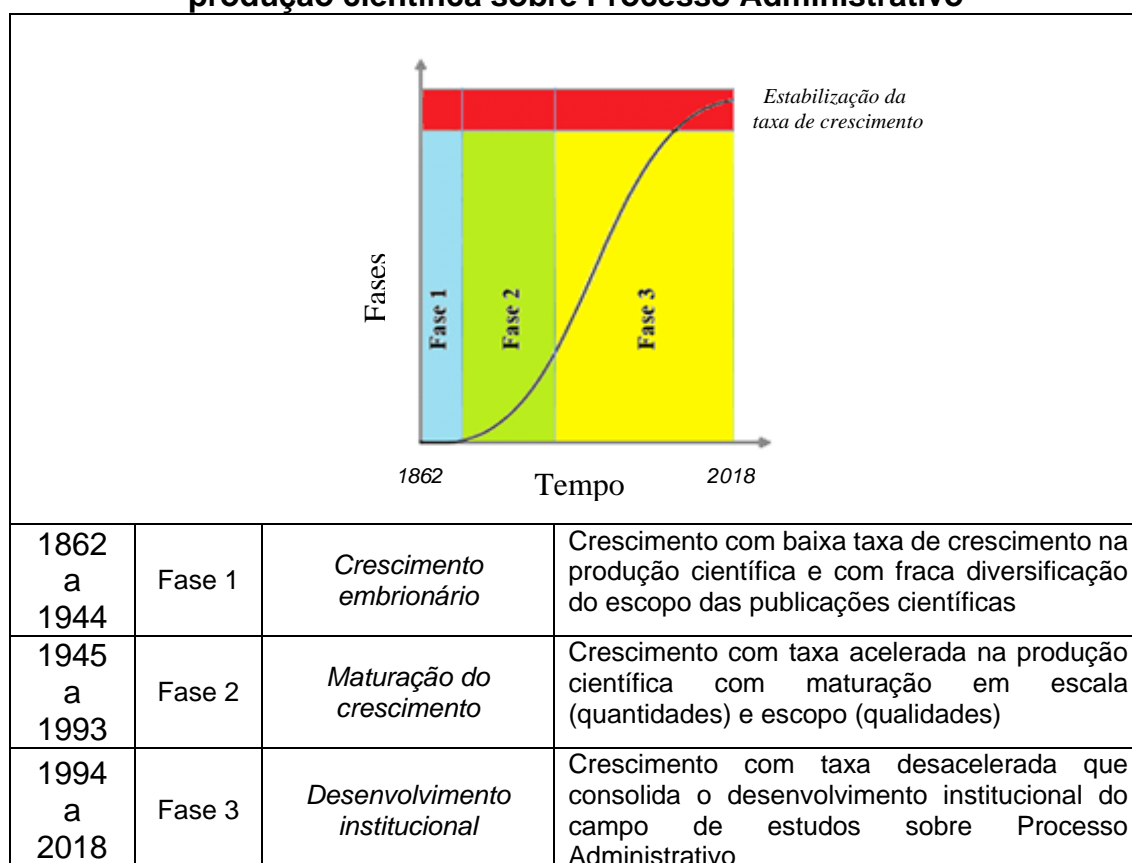


Fonte: Elaboração própria (FIGUEIREDO; SENHORAS, 2018). Base de dados: Google Scholar (2018).

Na fase de desenvolvimento institucional, a temática de Processo Administrativo passa a contar com uma média de 1.771 novas publicações por ano, as quais continuam concentradamente sendo produzidas pelas áreas de Direito Administrativo e Administração, mas também por outras áreas, segundo um padrão de crescimento desacelerado em relação à fase anterior, com taxa de 48,4 vezes.

A partir dos marcos estabelecidos observa-se que a evolução do ciclo de vida da produção científica sobre Processo Administrativo caracteriza-se inicialmente por uma fraca diversificação do escopo das publicações científicas, passando em 1945 por uma fase de maturação em escala e escopo até alcançar em 1994 um padrão de desenvolvimento institucional do campo de estudos sobre Processo Administrativo.

**Figura 6 - Fases do ciclo de vida da produção científica sobre Processo Administrativo**



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Senhoras e Senhoras (2018).

Na fase 1, de crescimento embrionário, compreendida entre os anos de 1862 e 1944, observa-se a conformação de um crescimento com baixa taxa de

crescimento na produção científica e com fraca diversificação do escopo das publicações científicas acerca da temática.

Seguindo-se, na fase 2, de *maturação do crescimento*, compreendida entre os anos de 1945 e 1993, observa-se a manifestação de um crescimento com taxa acelerada na produção científica com maturação em escala (quantidades) e escopo (qualidades).

Na fase 3, de *desenvolvimento institucional*, compreendida entre os anos de 1994 e 2018, assinala-se um padrão de crescimento com taxa desacelerada que consolida o desenvolvimento institucional do campo de estudos sobre Processo Administrativo.

O ciclo de vida da produção científica sobre Processo Administrativo ao se estruturar nas três referidas fases evidencia uma dinâmica evolutiva permeada por pontos de inflexão quanto ao perfil das pesquisas e, conseqüentemente, dos próprios pesquisadores e grupos de pesquisa envolvidos, considerando que em cada uma das etapas existe um adensamento em escala e escopo da própria comunidade científica.

### **2.2.2 Caracterização fenomenológica do campo científico sobre Processo Administrativo**

A caracterização do campo científico sobre Processo Administrativo, sob o viés fenomenológico, estrutura-se em uma descrição imediata e exploratória dos atores de pesquisa responsáveis pela produção na temática por intermédio de um mapeamento das características referentes a um amplo universo constituído por pesquisadores e grupos de pesquisa atuantes no país.

Em tal perspectiva, tomou-se como referência a técnica de extração de dados brutos primários oriundos da *Plataforma Lattes* do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), cuja base de informações institucionais de pesquisas no Brasil viabilizou um mapeamento do perfil dos pesquisadores nacionalmente e, conseqüentemente, a verificação do universo de grupos de pesquisa e de pesquisadores que publicam direta ou indiretamente, isoladamente ou em rede a respeito de Processo Administrativo.



### 2.2.2.1 Caracterização dos pesquisadores estrangeiros

Inscritos no universo de 6.454 pesquisadores que compõe a comunidade científica de investigações sobre Processo Administrativo, a ampla maioria é de nacionalidade brasileira, com uma participação de 114 estrangeiros. Constam pesquisas desenvolvidas sobre a temática de Processo Administrativo, seja como tema central ou secundário em áreas que vão desde Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, incluindo Ciências Exatas e Ciências da Natureza.

Deste universo de pesquisadores, 114 são de nacionalidade estrangeira de todos campos científicos, sendo identificados, exclusivamente para a área de Direito, um recorte de 31 pesquisadores, quanto ao objeto do estudo. Tal percepção que corrobora inicialmente para uma apreensão de que o campo científico de estudos sobre Processo Administrativo possui desenvolvimento de uma agenda nacional, com influência de doutrinadores nacionais e com baixo grau de internacionalização da pesquisa.

A análise da pesquisa a respeito da temática de Processo Administrativo sob a ótica internacionalista exprime um baixo grau de internacionalização, tanto com relação aos resultados das produções científicas (*output*), quanto com relação à constatação de pesquisadores estrangeiros atuantes direta ou indiretamente com a temática em questão (*input*).

Quanto ao gênero, o universo de pesquisadores estrangeiros apresenta ampla maioria masculina, de 74%, em contraposição a uma menor participação feminina, de 26% (gráfico 1A). Além disso, foi possível observar ainda que a produção dos pesquisadores de origem estrangeira sobre Processo Administrativo compõe-se majoritariamente de professores (74%) em contraposição a uma produção minoritária de estudantes, os quais configuram cerca de 26% das produções (gráfico 1B).

A partir da análise da base de dados de pesquisadores estrangeiros foi possível verificar 94% são oriundos de cursos pós-graduação *stricto sensu* (65% de doutorado e 29% de mestrado) e os demais 6% são de *lato sensu* (especialização), conforme o gráfico 1C.

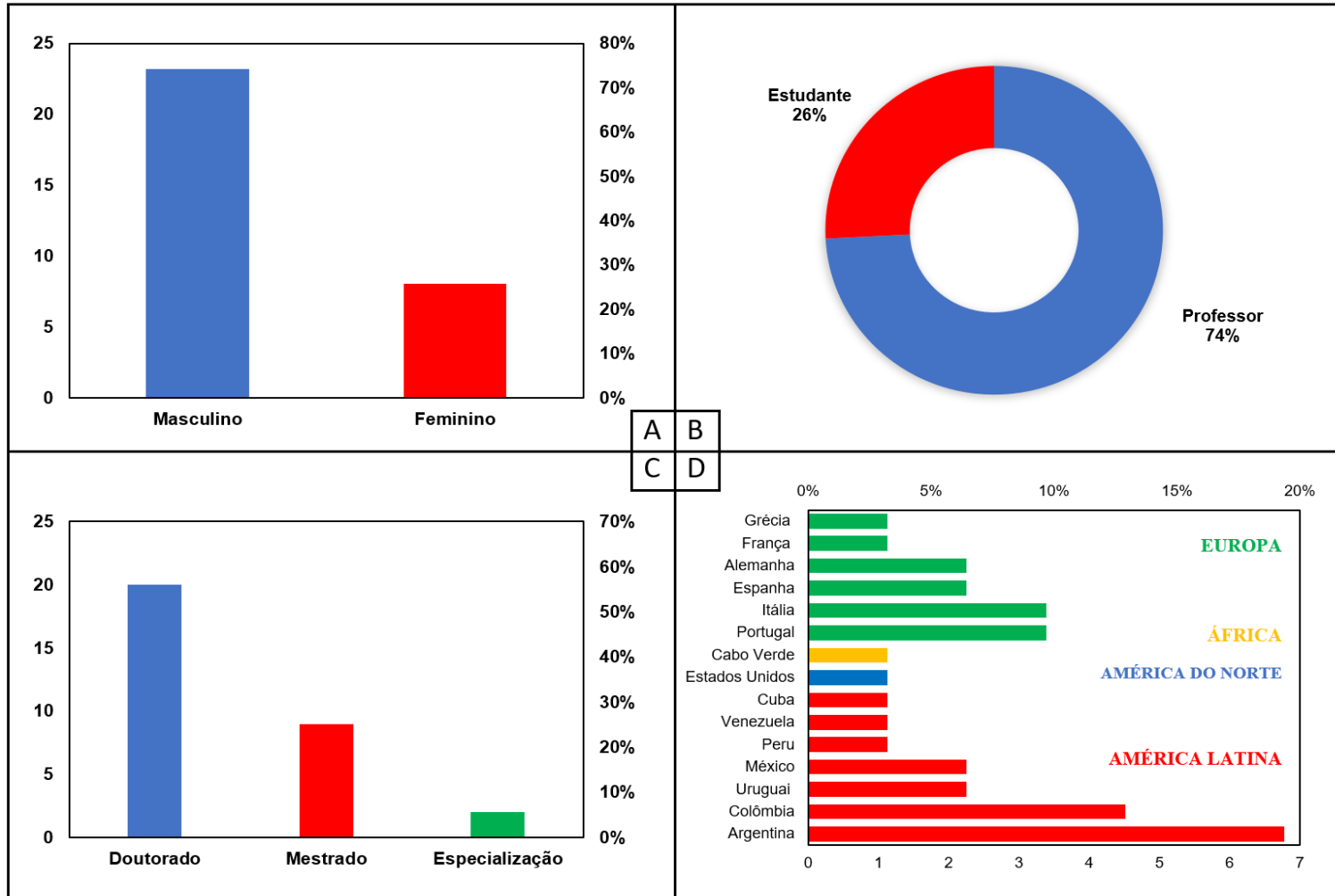
Existe um número acentuado de professores doutores oriundos de convênio e uma série concentrada de doutores estrangeiros que são professores

em instituições brasileiras. É possível constatar que existe uma forte mobilidade marcadamente europeia, não necessariamente de Portugal, mas de países com forte influência do Direito Romano-Germânico

É possível constatar um há um padrão de internacionalização centrípeta, de fora para dentro, caracterizado por uma participação estrangeira ínfima na produção científica (gráfico 1D), a qual quando acontece é caracterizada sob o prisma quantitativo por apenas 31 profissionais oriundos de três continentes: América Latina (38,7%) e América do Norte (3,22%), Europa (54,83%) e África pertencente à Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP (3,22%).

Assim, observados os 31 pesquisadores da área de Direito que atuam no Brasil, verifica-se que tal quantitativo expressa um número muito restrito, porém qualificado, tendo em vista que tais são majoritariamente doutores estáveis residentes no Brasil desde a década de 1980 e 1990.

**Gráfico 3 - Caracterização dos pesquisadores estrangeiros que trabalham com a temática Processo Administrativo**



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: CNPq (2018).

Observando os dados expressos no mapa 1, observa-se que existe uma conformação de três padrões de densidade no que tange às unidades federativas de destino de pesquisadores estrangeiros vinculados à temática do Processo Administrativo no Brasil.

Conforme tais padrões de densidade, observa-se que existe um número elevado de estados onde não são identificados pesquisadores, ou seja, presença nula, ao passo que em três estados, Alagoas, Bahia e Espírito Santo, observa-se uma baixa densidade de pesquisadores por estado, equivalente à presença de 1 ou dois pesquisadores.

**Mapa 1 - Destino dos pesquisadores estrangeiros no Brasil**



*Fonte:* Elaboração própria. Base de dados: CNPq (2018).

Sob o prisma de média densidade de pesquisadores por estado, observa-se que nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina existe uma quantidade que varia entre 3 e 5 pesquisadores, à medida que existe ampla concentração entre o eixo Rio-São Paulo (UF do Rio de Janeiro e de São Paulo),

congregando um quantitativo de 6 ou mais pesquisadores na temática de Processo Administrativo.

Assim, um elemento essencial observado no mapa 1 refere-se ao perfil concentrado de direcionamento dos pesquisadores para as macrorregiões Sul e Sudeste, demonstrando um baixo grau de difusão da internacionalização, mesmo sendo o curso de Direito amplamente difuso em todo o Brasil.

Com base nos processos de filtragem realizados, quanto à produtividade, foi possível observar por meio da *Plataforma Lattes* do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que não foram encontrados professores de produtividade que trabalhassem com a temática específica de Processo Administrativo no âmbito do Direito.

### **2.2.2.2 Caracterização dos grupos de pesquisa**

A dinâmica de caracterização dos grupos de pesquisa no Brasil que pesquisam direta ou indiretamente sobre Processo Administrativo derivou de um processo de obtenção de dados primários no *Diretório de Grupos de Pesquisa*, vinculado à *Plataforma Lattes* do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por intermédio da identificação das seguintes palavras-chave como *proxy*: “Processo Administrativo”.

Deste processo derivou o mapeamento dos grupos de pesquisa obtido por meio da base de dados do *Diretório de Grupos de Pesquisa* (CNPq, 2018), viabilizando a identificação de 45 grupos de pesquisa que estudam sobre Processo Administrativo, cujos dados foram analisados mediante a diretriz de 5 variáveis de análise: a) premissa do grupo de pesquisa; b) áreas dos grupos de pesquisa; c) gênero do(s) pesquisador(es) líder(es); d) perfil das Instituições de Ensino Superior; e, e) estado da federação.

Observando os dados expressos no mapa 2, os grupos de pesquisa vinculados à temática do Processo Administrativo obedecem a quatro padrões distintos de socioespacialização entre as unidades federativas do Brasil, as quais exprimem uma dinâmica que assinala ausência de grupos de pesquisas em determinados estados, chegando a um mais elevado número de grupo de pesquisa em outros estados.



distribuição socioespacial em que existe um ínfimo número de grupos de pesquisa (1 grupo) em 6 estados advindos das diferentes macrorregiões brasileiras, ao passo que observar-se um padrão marcado por uma quantidade mediana de grupos de pesquisa (2 a 3 grupos) em 4 estados pertencentes às macrorregiões Norte e Nordeste.

Assim, a distribuição dos grupos mostra que embora o curso de Direito seja amplamente difuso na graduação, observa-se que na pós-graduação, mestrado e doutorado, não existe uma grande difusão, o que acaba repercutindo na própria formação de grupos. Observa-se, ainda, portanto, que existe uma concentração circunscrita às regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

Constatou-se segundo a evolução quantitativa dos grupos de pesquisa que existe uma diversificação qualitativa no que tange ao escopo das agendas de pesquisa, conformando um perfil eclético referente às distintas áreas de quem produz a respeito de Processo Administrativo, levando em consideração que entre os 45 grupos de pesquisa existem 38% de pesquisadores da área do Direito, 16% de Administração, 16% da área da Educação, 9% da área de Ciências da Saúde e 23% de outras áreas (gráfico 2A).

A partir da análise da evolução numérica dos grupos de pesquisa sobre Processo Administrativo é possível identificar quanto ao gênero que os líderes de pesquisa da produção a respeito de tal temática são majoritariamente pesquisadores de gênero masculino (45%), e minoritariamente do gênero feminino (29%), elencando a presença de ambos os gêneros em 24% dos casos (gráfico 2B) no compartilhamento de liderança.

Observou-se ainda, conforme o gráfico 2C, que os grupos de pesquisa ligados à temática Processo Administrativo são provenientes majoritariamente (73%) de instituições públicas, sejam elas federais (56%) ou estaduais (18%), e, residualmente, originadas de instituições da iniciativa privada.

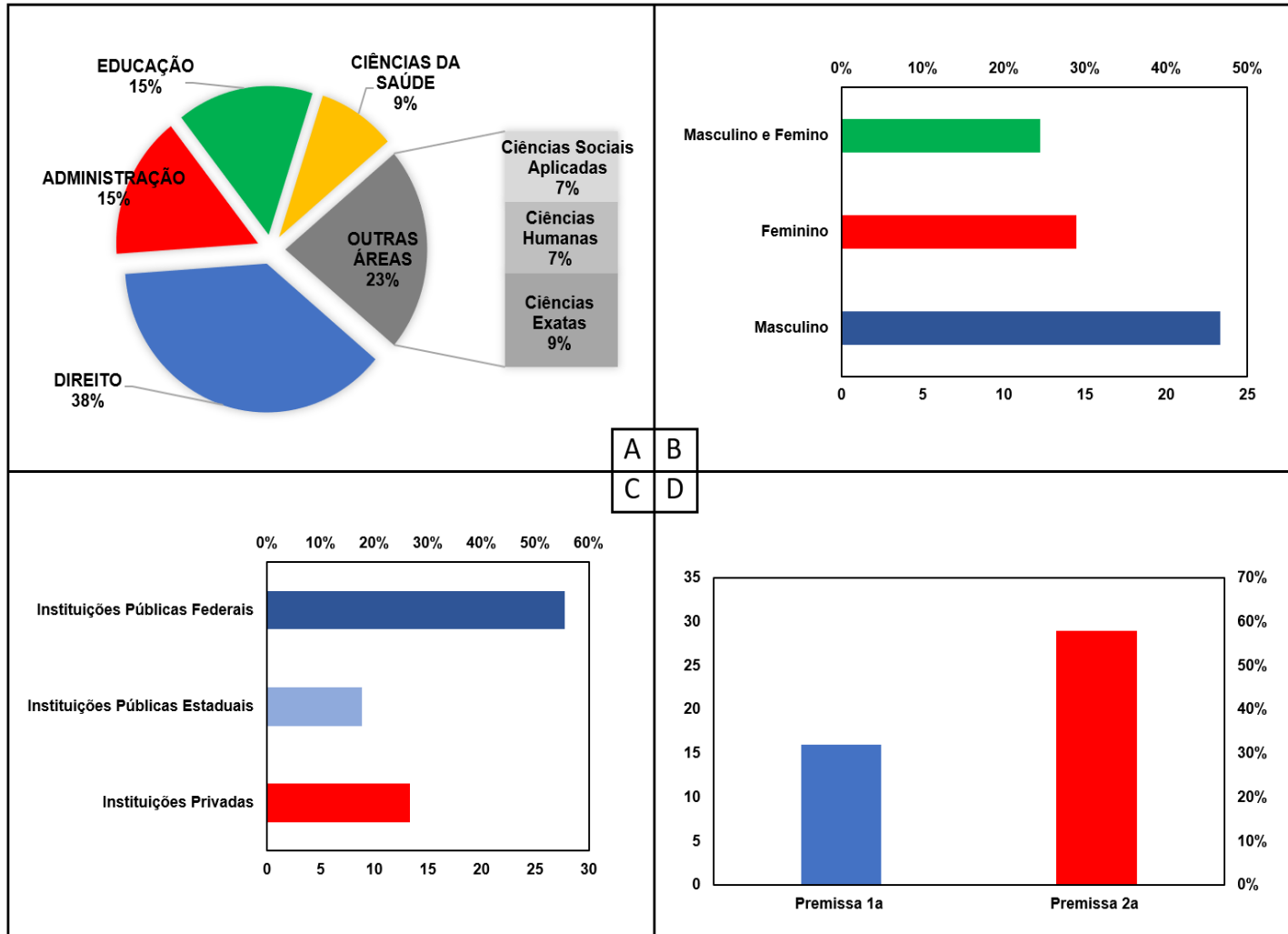
Com base na análise das premissas, é possível analisar se o processo é um conceito central ou secundário nas abordagens propostas pelos grupos de pesquisa. Existem alguns grupos de pesquisa em que a abordagem do Processo Administrativo se caracteriza por uma posição de centralidade, estando evidenciado, muitas vezes, no próprio nome do grupo de pesquisa ou como temática central dentro das discussões que são de Direito Administrativo.

Observa-se que nem todos os grupos de pesquisa são da área do Direito, mas isso não o impede de dar centralidade à abordagem do Processo Administrativo, como ocorre com os grupos de pesquisa da área de Administração. Nesta perspectiva, podem existir grupos de pesquisa que possuem o Processo Administrativo como premissa secundária, como ocorre com a expressiva maioria dos grupos de pesquisa (64%) ou como premissa primária, como ocorre com a parcela residual dos grupos de pesquisa (36%).

Nesta perspectiva, constata-se que a maioria das publicações sobre Processo Administrativo é da área de Direito (38%), as quais são ora com central, ora periférica. Na área de Administração, que congrega 16% das publicações, os estudos são majoritariamente primários, ao passo que nos estudos de Educação e estudos multidisciplinares existe enfoque secundário.



**Gráfico 4 - Caracterização dos grupos de pesquisa sobre Processo Administrativo**



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: CNPq (2018).

### **2.3 CARACTERIZAÇÃO EPISTEMOLÓGICA DO ESTADO DA ARTE DO CAMPO CIENTÍFICO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

A caracterização da agenda de pesquisa a respeito do Processo Administrativo atrela-se à necessidade de promover o mapeamento das especificidades no contexto de acelerado crescimento de cunho epistemológico, tanto da compreensão do estado da arte que norteou as discussões mais importantes ao longo das três fases de evolução do ciclo de vida da produção científica, quanto da assinalação dos eixos temáticos oriundos da trajetória de produção.

O mapeamento do estado da arte demonstra que a primeira fase (quadro 2) de periodização do ciclo de vida, de 1862 a 1944, é caracterizada pela incipiente literatura científica no que tange ao Processo Administrativo, visto que foi encontrado um volume muito reduzido de obras que estabeleçam marcos conceituais ou teóricos a respeito da temática, cujos volumes de citações na assinaladas pela plataforma também caracteriza considerável inexpressividade.

Assim, observa-se que esta primeira fase se caracteriza por uma produção marcadamente legiferante qualificada por alguns textos regulatórios que versam sobre determinações de cunho legal, cujo arcabouço e enquadramento normativo eventualmente norteou as produções e regulamentações subsequentes.

Neste cenário, observa-se que, entre as 10 principais obras, 50% possuem cunho legiferante ou normativo, sobretudo no que se refere aos Decretos e os demais textos que são majoritariamente livros e artigos com densa vinculação à área do Direito. Tais abordagens no campo Processo Administrativo demonstram um perfil de análise desprovido de doutrina ou pensamento jurídico consolidados, que mais reflete uma percepção do senso comum de uso vulgar.

**Quadro 2 - Estado da arte das publicações na fase 1 (1832-1944)**

Pesquisador(a)	Publicação	Ano	Obra	Citações
Vânia Costa Ramos	Livro	1910	RAMOS, Vânia Costa. <i>Nemo Tenetur Se Ipsum Accusare e Concorrência: Jurisprudência do Tribunal de Comércio de Lisboa</i> . Revista de Concorrência e Regulamentação, p. 175-198, 1910.	4
Aureliano Cândido Tavares Bastos	Livro	1863	BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. <i>Cartas do Solitário: estudos sobre reforma administrativa, ensino religioso, africanos livres, tráfico de escravos, liberdade da cabotagem, abertura do Amazonas, comunicações com os Estados Unidos, etc.</i> Typ. da Actualidade, 1863.	2
Bernardino de Lima	Artigo	1906	LIMA, Bernardino. <i>O Contencioso Administrativo na República</i> . Revista da Faculdade de Direito da UFMG, v. 8, p. 17-30, 1906.	2
Themistocles Brandão Cavalcanti	Artigo	1938	CAVALCANTI, Themistocles Brandão. <i>A teoria do silêncio no direito administrativo</i> . Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 34, n. 2, p. 122-130, 1938.	2
Bernardino Campos e João Alvares Junior	Decreto	1892	CAMPOS, Bernardino; RUBIÃO JUNIOR, João Alvares. Decreto n. 144-B, 30 dez. 1892, SP. 1892.	1
João Cunha e Mário Corrêa da Costa	Decreto	1927	CUNHA, João; COSTA, Mário Corrêa da. Regulamento da Instrução Pública Primária do Estado de Mato Grosso, 22 abr. 1927, MT. 1927.	1
Waldomiro Castilho de Lima	Decreto	1933	LIMA, Waldomiro Castilho de. Decreto n. 5. 884, 21 abr. 1933, SP. 1933.	1
José Luiz de Almeida Nogueira	Livro	1934	NOGUEIRA, José Luiz de Almeida. <i>Marcas de indústria e de commercio</i> . Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, v. 13, p. 87-127, 1905.	1
Julio Prestes de Albuquerque	Decreto	1929	ALBUQUERQUE, Julio Prestes de. Decreto n. 4.600, 30 mai. 1929, SP. 1929.	1
Christiano Altenfelder Silva	Regulamento	1934	SILVA, Christiano Altenfelder. <i>Regulamento da Faculdade de Direito de São Paulo</i> . Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, v. 30, n. 2, p. 390-429, 1934.	1

Fonte: Elaboração própria (FIGUEIREDO; SENHORAS, 2018). Base de dados: Google Scholar (2018).

O principal marco encontrado, o Decreto nº 4.600 do ano de 1929 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo traz uma abordagem breve em seu Capítulo V, dos arts 595 a 607, sobre o Processo Administrativo, aludindo a disposições normativas gerais sobre a temática. No art. 595 o Decreto determina:

Chegando ao conhecimento do Governo a existência de facto punível e imputável a qualquer membro do magistério público, ou funcionário no exercício de suas funções, ou fora delle e que seja, por sua natureza, incompatível com os deveres do cargo, será instaurado processo administrativo, para a verificação da verdade sobre ele (ALBUQUERQUE, 1929, p. 69).

Os artigos seguintes aludem à execução das fases seguintes à instauração do Processo Administrativo, bem como a respeito da competência, sindicância, denúncia, entre outras. Tal abordagem contempla diversos elementos concernentes ao Processo Administrativo, porém com elevada brevidade, de modo que não são estabelecidas especificidades quanto ao processo.

Nestes termos, observa-se uma primeira fase com publicação incipiente e com ínfima expressividade em termos de produtividade, assinalando, inclusive um exíguo volume de citações. Tais elementos corroboram para a compreensão que esta fase se configura por uma baixa expressividade produtiva.

Na segunda fase do ciclo de vida das produções científicas sobre Processo Administrativo, entre 1945 e 1993, observa-se que as diversificações materializadas no período anterior adquirem maior escala, expressando um salto em termos de volume de produtividade, a partir de um recorte majoritariamente jurista. Tais produções avançaram consideravelmente também no que tange à magnitude das citações.

A trajetória científica das publicações sobre Processo Administrativo ganha novo viés quanto à divulgação científica no formato, sobretudo, de manuais ou livros. Nesta perspectiva, observa-se a gênese de uma tradição doutrinária no ramo do Direito Administrativo e, conseqüentemente, da temática de Processo Administrativo.

**Quadro 3 - Estado da arte das publicações na fase 2 (1945-1993)**

Pesquisador(a)	Publicação	Ano	Obra	Citações
Hely Lopes Meirelles et al.	Livro	1966	MEIRELLES, Hely Lopes et al. <i>Direito administrativo brasileiro</i> . Revista dos Tribunais, 1966.	8624
Brandão Machado	Livro	1984	MACHADO, Brandao. <i>Direito tributário</i> . Saraiva Educação SA, 1984.	2906
Constituição da república federativa do Brasil	Livro	1988	BRASIL, Senado Federal. <i>Constituição da república federativa do Brasil</i> . Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.	2804
Júlio Fabbrini Mirabete	Livro	1982	MIRABETE, Júlio Fabbrini. <i>Manual de direito penal: parte geral</i> . Saraiva Educação SA, 1982.	2206
Marcello Caetano	Livro	1977	CAETANO, Marcello. <i>Princípios fundamentais do direito administrativo</i> . Forense, 1977.	330
Hélio Tornaghi	Livro	1983	TORNAGHI, Hélio. <i>Curso de processo penal</i> . Saraiva Educação SA, 1983.	288
Jean Rivero	Livro	1981	RIVERO, Jean. <i>Direito administrativo</i> . Almedina, 1981.	239
José Cretella Júnior	Livro	1973	CRETELLA JÚNIOR, José; HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. <i>Direito administrativo</i> . J. Bushatsky, 1973.	192
Antônio Chaves	Livro	1985	CHAVES, Antônio. <i>Tratado de direito civil</i> . Ed. Revista dos tribunais, 1985.	151
Heleno Cláudio Fragoso	Artigo	1989	FRAGOSO, Heleno Cláudio. <i>Perda da liberdade-os direitos dos presos</i> . Revista de Direito Penal, n. 29, p. 05, 1989.	98

Fonte: Elaboração própria (FIGUEIREDO; SENHORAS, 2018). Base de dados: Google Scholar (2018).

Nesta fase observa-se a origem da normatização teórico-conceitual a respeito do Processo Administrativo com enfoque mais clássico voltado a um

enfoque dogmático perpetrado inicialmente por Hely Lopes Meirelles na década de 1960, o qual é considerado o pai do Direito Administrativo no Brasil, de cujas obras derivou todo o padrão doutrinário brasileiro dessa área de concentração dos estudos jurídicos.

Por um lado, observa-se a formação de um padrão doutrinário majoritário, de modo que as demais produções acabam seguindo o perfil de produção doutrinário de Meirelles, em formato de manual, voltado a uma abordagem acadêmica, como é possível observar nas obras de Cretella Júnior e Horvath (1973, Caetano (1977) e Rivero (1981).

Por outro lado, constata-se a existência de contribuições de outras áreas de concentração do Direito para conformação do campo de estudos de Processo Administrativo, como de Direito Tributário (MACHADO, 1984), Direito Penal (MIRABETE, 1982; TORNAGHI, 1983; FRAGOSO, 1989) e Direito Civil (CHAVES, 1985).

Observa-se ainda a publicação da lei suprema no Brasil, a Constituição Federal de 1988, a qual serve de parâmetro de validade para todas as demais espécies normativas e que, inclusive, versa sobre o Processo Administrativo com ênfase na indispensabilidade de contraditório e ampla defesa.

Na terceira fase do ciclo de vida das produções científicas sobre Processo Administrativo, entre os anos de 1944 e 2018, ficou evidente a consolidação do campo de estudo de Processo Administrativo sob um viés majoritariamente doutrinário mediante o qual se observa, seguindo a configuração da fase anterior, uma produção em padrão de manual com perfil predominantemente dogmático.

Por um lado, nesta perspectiva, observa-se uma predominância de publicações de Direito Administrativo iniciada na década de 1990 e cristalizada, sobretudo, na década de 2010 (CARVALHO FILHO, 2013; GASPARINI, 2017; MEDAUAR, 2008; ARAÚJO, 2018; MARINELA, 2018; MAZZA, 2018; FURTADO, 2010).

Por outro lado, é possível observar ainda a existência de contribuições de outras áreas do Direito, semelhantemente ao ocorrido na segunda fase, como no caso de Direito constitucional (LENZA, 2017) e Direito Penal (CAPEZ, 2018) na conformação do campo de estudos do Processo Administrativo.

**Quadro 4 - Estado da arte das publicações na fase 3 (1994-2018)**

Pesquisador(a)	Publicação	Ano	Obra	Citações
José dos Santos Carvalho Filho	Livro	2013	CARVALHO FILHO, José dos Santos. <i>Manual de direito administrativo</i> . São Paulo: Atlas, v. 201, 2013.	3795
Pedro Lenza	Livro	2017	LENZA, Pedro. <i>Direito constitucional esquematizado</i> . Editora Saraiva, 2017.	3513
Diógenes Gasparini	Livro	2017	GASPARINI, Diógenes. <i>Direito administrativo</i> . Editora Saraiva, 2017.	2449
Odete Medauar et al	Livro	2008	MEDAUAR, Odete et al. <i>Direito administrativo moderno</i> . Editora Revista dos tribunais, 2008.	2320
Fernando Capez	Livro	2018	CAPEZ, Fernando. <i>Curso de processo penal</i> . Editora Saraiva, 2018.	1730
Edmir Netto de Araújo	Livro	2018	ARAÚJO, Edmir Netto. <i>Curso de direito administrativo</i> . Editora Saraiva, 2018.	456
Fernanda Marinela	Livro	2018	MARINELA, Fernanda. <i>Direito administrativo</i> . Editora Saraiva, 2018.	450
Alexandre Mazza	Livro	2018	MAZZA, Alexandre. <i>Manual de direito administrativo</i> . Editora Saraiva, 2018.	390
Lucas Rocha Furtado	Livro	2010	FURTADO, Lucas Rocha. <i>Curso de direito administrativo</i> . 2010.	325
Romeu Felipe Bacellar Filho,	Livro	2017	BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. <i>Processo administrativo disciplinar</i> . Editora Saraiva, 2017.	287

Fonte: Elaboração própria (FIGUEIREDO; SENHORAS, 2018). Base de dados: Google Scholar (2018).

Por fim, é possível analisar o estado da arte a respeito do Processo Administrativo (quadro 5) por meio do qual se observa um padrão de produtividade derivativas de teóricos tradicionais. Nesta perspectiva, Hely Lopes Meirelles desponta na década de 1960 como principal doutrinador no campo de Direito Administrativo e, conseqüentemente, no campo de Processo Administrativo.

Nesta perspectiva observa-se que as demais obras subsequentes tiveram suas produções pautadas no modelo clássico de hermenêutica jurídica de cunho positivistas preconizada por Meirelles: manual de Direito Administrativo essencialmente academicista.

**Quadro 5 – Síntese do estado da arte sobre Processo Administrativo**

Pesquisador(a)	Publicação	Ano	Obra	Citações
Hely Lopes Meirelles et al.	Livro	1966	MEIRELLES, Hely Lopes et al. <i>Direito administrativo brasileiro</i> . Revista dos Tribunais, 1966.	8624
José dos Santos Carvalho Filho	Livro	2013	CARVALHO FILHO, José dos Santos. <i>Manual de direito administrativo</i> . São Paulo: Atlas, v. 201, 2013.	3795
Pedro Lenza	Livro	2017	LENZA, Pedro. <i>Direito constitucional esquematizado</i> . Editora Saraiva, 2017.	3513
Diógenes Gasparini	Livro	2017	GASPARINI, Diógenes. <i>Direito administrativo</i> . Editora Saraiva, 2017.	2449
Odete Medauar et al	Livro	2008	MEDAUAR, Odete et al. <i>Direito administrativo moderno</i> . Editora Revista dos tribunais, 2008.	2320
Edmir Netto de Araújo	Livro	2018	ARAÚJO, Edmir Netto. <i>Curso de direito administrativo</i> . Editora Saraiva, 2018.	456
Fernanda Marinela	Livro	2018	MARINELA, Fernanda. <i>Direito administrativo</i> . Editora Saraiva, 2018.	450
Alexandre Mazza	Livro	2018	MAZZA, Alexandre. <i>Manual de direito administrativo</i> . Editora Saraiva, 2018.	390
Emerson Garcia	Livro	2002	GARCIA, Emerson. <i>Improbidade administrativa</i> . Saraiva Educação SA, 2002.	361
Marcello Caetano	Livro	1977	CAETANO, Marcello. <i>Princípios fundamentais do direito administrativo</i> . Forense, 1977.	330
Lucas Rocha Furtado	Livro	2010	FURTADO, Lucas Rocha. <i>Curso de direito administrativo</i> .	325
Hélio Tornaghi	Livro	1983	TORNAGHI, Hélio. <i>Curso de processo penal...</i> Saraiva Educação SA, 1983.	288
Romeu Felipe Bacellar Filho	Livro	2017	BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. <i>Processo administrativo disciplinar</i> . Editora Saraiva, 2017.	281
Edimur Ferreira de Faria	Livro	2007	FARIA, Edimur Ferreira. <i>Curso de direito administrativo positivo</i> . Editora del Rey, 2007.	259
Jean Rivero	Livro	1981	RIVERO, Jean. <i>Direito administrativo</i> . Almedina, 1981.	239
Martins Júnior e Wallace Paiva	Livro	2009	JÚNIOR, Martins; PAIVA, Wallace. <i>Proibidade administrativa</i> . 2009.	233
Hugo Nigro Mazzilli	Livro	2007	MAZZILLI, Hugo Nigro. <i>Regime jurídico do ministério público</i> . Editora Saraiva, 2007.	219
Márcio Fernando Elias Rosa	Livro	2017	ROSA, Márcio Fernando Elias. <i>Sinopses Jurídicas-Direito Administrativo 2</i> . Editora Saraiva, 2017.	175
Paulo Lôbo	Livro	2002	LÔBO, Paulo. <i>Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB</i> . Saraiva Educação SA, 2002.	145
Renato Brasileiro de Lima	Livro	2014	LIMA, Renato Brasileiro de. <i>Manual de processo penal</i> . Editora JusPodivm, 2014.	109
José Armando Costa	Livro	2005	COSTA, José Armando. <i>Teoria e prática do processo administrativo disciplinar</i> . Brasília Jurídica, 2005.	107
Nelson Nery Costa	Livro	2006	COSTA, Nelson Nery. <i>Direito municipal brasileiro</i> . Forense, 2006.	76
Nelson Nery Costa	Livro	2003	COSTA, Nelson Nery. <i>Processo administrativo e suas espécies</i> . Forense, 2003.	65
Marcos de Lima Porta	Artigo	2004	PORTA, Marcos de Lima. <i>O direito administrativo disciplinar</i> . id/496895, 2004.	60
Antonio Carlos Alencar Carvalho	Livro	2008	CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. <i>Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública</i> . Brasília, Fortium, 2008.	47

Fonte: Elaboração própria (FIGUEIREDO; SENHORAS, 2018). Base de dados: Google Scholar (2018).



## **2.4 CARACTERIZAÇÃO ONTOLÓGICA DO ESTADO DA ARTE DO CAMPO CIENTÍFICO SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Levando em consideração que o campo científico do Processo Administrativo passou por um processo de crescimento difuso em escala e escopo, devido à notada complexidade epistemológica caracterizada pela plural presença de diferentes e multidisciplinares áreas do conhecimento, o uso ocasional de um procedimento metodológico de revisão bibliográfica e documental tradicional eventualmente suscitar resultados permeados por inconsistências analíticas passíveis de questionamento no que tange a critérios em uma seleção aleatória, subjetiva ou mesmo ideológica em um cenário de elevada cumulação textual.

Visando a conformação do núcleo ontológico da produção científicas a respeito do Processo Administrativo e objetivando o alcance do maior grau de objetividade possível, a presente investigação elegeu o procedimento de revisão integrativa, enquanto viabilizador do levantamento de temas centrais neste campo científico, a partir dos textos científicos que possuem maior influência devido aos seus indicadores quantitativos de natureza bibliométrica.

A caracterização de natureza ontológica, no que se refere aos elementos essenciais do campo científico de estudos acerca do Processo Administrativo, deriva do procedimento de revisão integrativa fundamentada tanto na identificação quanto na integração do estado da arte na literatura científica por intermédio de um processo de dupla filtragem que se baliza quantitativamente, quanto aos textos mais citados pela literatura, e qualitativamente, quanto aos textos que se desviam do assunto.

A primeira etapa da filtragem pautou-se em um corte entre o universo de 46.038 textos, sendo este universo afunilado para um volume daqueles 500 textos mais citados, os quais foram lidos parcialmente se utilizando das seções de resumo ou introdução. Finda a leitura parcial foi realizado um segundo corte, afunilando o volume para os 100 textos mais citados e com plena adequação ao assunto da investigação.

Uma vez feita a leitura na íntegra dos 100 textos, partiu-se para uma filtragem quali-quantitativa, da qual derivou a seleção de apenas publicações e

temas-chave, os quais pautaram a construção de uma matriz, cujo plano horizontal explicita os textos considerados estado da arte e cujo plano vertical explicita as variáveis de convergência ontológica na temática sobre Processo Administrativo.

A estruturação do eixo horizontal da revisão integrativa evidencia que o estado da arte no arcabouço científico a respeito do Processo Administrativo apresenta uma natureza reticular, derivada de uma expressiva quantidade de trabalhos, além de um perfil de pesquisadores multidisciplinar.

Na segunda etapa desse processo, a incorporação do estado da arte no campo científico por intermédio de um filtro de caráter qualitativo dos temas de destaque assinalados entre as 25 obras com maior volume de citações entre os anos de 1862 e 2018, viabilizou a construção do eixo vertical mediante o qual foram identificadas as 6 categorias temáticas e as 14 variáveis de convergência ontológica no campo científico a respeito do Processo Administrativo.

Utilizou-se o critério de dupla filtragem também para a construção do eixo vertical sob um crivo qualitativo, primeiramente por meio da seleção de palavras-chave e marcos teóricos, e, posteriormente, por intermédio de comparação e hierarquização numérica dos eixos temáticos de destaque identificados.

O processo de elaboração de um quadro sintético da revisão integrativa alicerçou-se em uma dupla filtragem da qual resultou o cruzamento do eixo horizontal de natureza quantitativa, no qual estão expostos os 25 textos de maior relevância sob o crivo bibliométrico a respeito do volume de citações, com o eixo vertical de natureza qualitativa, da qual foram extraídos 6 categorias ontológicas no campo científico sobre Processo Administrativo.

Como resultado, obteve-se um quadro de síntese o qual exprime o estado da arte das publicações científicas na temática Processo Administrativo em termos de citação, um enquadramento epistemológico de categorias temáticas centrais, as quais foram são hierarquizadas em três polos com alta, média e baixa recorrência, demonstrando o que é central (verde), recorrente (amarelo) ou acessório (vermelho), nas categorias de estudo.

Em primeiro lugar, a categoria *Tema*, evidencia como o Processo Administrativo é explorada pelo estado da arte, viabilizando um critério de corte ou de foco de análise pela literatura científica nacional, seja como objeto-fim das

pesquisas onde é explorada como *tema central* (16%), seja como objeto-meio das pesquisas, sendo explorada como um *tema secundário* ou mesmo secundário dentro de outros temas com mais ampla abordagem (84%).

Em segundo lugar, a categoria *Recorte Teórico* observa-se que a produção dos doutrinadores expressa uma abordagem de natureza positivista (96%), mediante a qual o arcabouço legal é essencialmente utilizado como diretriz de fundamentação, de natureza formal, reverberando em uma eventual marginalização de outros elementos importantes, como costumes, moral, ética, política.

Assim, tal abordagem evoca as leis como fonte prevalente do Direito. Tal argumento é reforçado quando se observa de 5 (20%) das 25 publicações ranqueadas, com maior volume de citações ao longo das três fases do ciclo de vida, possui no título da obra a presença de termos que remontam a tal viés positivista, no caso os termos “curso”, “manual” ou, propriamente, o termo “positivo”.

A parcela residual de produções, no estado da arte expressa pela obra *Direito Constitucional Esquemático* de Pedro Lenza (2017), a qual possui um viés neoconstitucionalista, o qual é entendido tanto sob uma vertente positivista, fundamentada na lei, como é o caso do Lenza, quanto por uma vertente neopositivista, fundamentada nos valores, sob influência da análise social do Direito.

Essa abordagem neoconstitucionalista admite a existência de determinados princípios com hierarquia superior a outros, como o caso dos Direitos Fundamentais, que, em determinados casos, permitem releituras constitucionais.

Em contrapartida, a abordagem neopositivista remonta a uma concordância com relação à existência de valores superiores ao direito positivo, valores estes provenientes de outras variantes, conformando uma dinâmica que busca afastar-se dos seus postulados fundamentais.

Em terceiro lugar, a categoria *Área de Estudo*, comprova por meio da amostra de publicações do estado da arte que a volumosa e complexa produção científica sobre o Processo Administrativo deriva de estudos da área do Direito

majoritariamente na subárea de Direito Administrativo (76%) e de forma marginal nas áreas de Direito Penal (8%), Direito Constitucional (4%) e outros (16%).

Em quarto lugar, a categoria *Perfil da Discussão* exprime uma realidade que ganhou contorno ao longo das fases do ciclo de vida do campo de estudo do Processo Administrativo, de modo que, até meados da fase três, as produções em torno da referida temática possuíam natureza meramente genérica, de modo que o Processo Administrativo estava subscrito à condição de uma temática genérica (84%).

Nesta quarta categoria foi possível observar uma maior dedicação doutrinária no que tange à abordagem específica (16%) do Processo Administrativo, evocando-o como temática de centralidade nas discussões proposto. Porém, ainda é possível constatar a insuficiência de tais produções frente à necessidade de abordagem da referida temática.

Em quinto lugar, a categoria *Recorte Metodológico quanto ao Levantamento de Dados* exprime a característica predominante ou majoritária quanto aos procedimentos metodológicos de levantamento de dados, os quais são concentrados em *estudos de revisão* (88%), baseados em revisões bibliográficas (doutrina e teoria) e documental (legislação e jurisprudência), com uma menor expressão em estudos de caso (12%).

Em sexto lugar, a categoria *Recorte Metodológico quanto à Análise de Dados* assinala que as produções seguem muito mais um padrão de academicismo no formato de manuais do que produção propriamente de perfil científico, conformando verdadeiras compilações, evidenciando uma discussão notadamente marcada por uma hermenêutica jurídica (76%).

A doutrina convergente no Brasil caracteriza-se como marcadamente majoritária em razão de fazer uso das mesmas discussões, sob os mesmos recortes teóricos com base nos mesmos recortes metodológicos. Nesta perspectiva é possível analisar que a última grande inovação metodológica refere-se ao fato de inserir análise esquemática (24%).

**Quadro 6 - Categorias temáticas do estado da arte sobre Processo Administrativo**

NÚCLEO ONTOLÓGICO	%	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]	[15]	[16]	[17]	[18]	[19]	[20]	[21]	[22]	[23]	[24]	[25]	
<b>TEMA</b>																											
Tema Primário	16%																										
Tema Secundário	84%																										
<b>RECORTE TEÓRICO</b>																											
Positivista	96%																										
Neoconstitucionalista	4%																										
Pós-positivista	0%																										
<b>ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO</b>																											
Direito Administrativo	76%																										
Direito Penal	8%																										
Direito Constitucional	4%																										
Outras áreas	16%																										
<b>PERFIL DA DISCUSSÃO</b>																											
Genérica	84%																										
Específica	16%																										
<b>RECORTE METODOLÓGICO: LEVANTAMENTO DE DADOS</b>																											
Estudo Bibliográfico	88%																										
Estudos de Caso	12%																										
<b>RECORTE METODOLÓGICO: ANÁLISE DE DADOS</b>																											
Hermenêutica jurídica	76%																										
Análise esquemática	24%																										

Fonte: Elaboração própria. Baseada em [1] MEIRELLES (1966), [2] CARVALHO FILHO (2013), [3] LENZA (2017), [4] GASPARINI (2017), [5] MEDAUAR (2008), [6] ARAUJO (2018), [7] MARINELA (2018), [8] MAZZA (2018), [9] GARCIA (2002), [10] CAETANO (1977), [11] FURTADO (2010), [12] TORNAGHI (1983), [13] BARCELAR FILHO (2017), [14] FARIA (2007), [15] RIVERO (1981), [16] MARTINS e PAIVA (2009), [17] MAZZILLI (2007), [18] ROSA (2017), [19] LÔBO (2002), [20] LIMA (2014), [21] COSTA (2005), [22] COSTA (2006), [23] COSTA (2003), [24] PORTA (2004), [25] CARVALHO (2008).

Com base na revisão integrativa do estado da arte das publicações sobre Processo Administrativo foi possível identificar o primeiro quartil das 100 principais obras concernentes ao campo de estudo do Processo Administrativo. Tais manuais possuem uma abordagem de densa fundamentação em princípios, mediante a qual percebe-se uma ampla discussão principiológica, conformando um perfil essencialmente dogmático.

Tal análise expressa uma produção majoritariamente doutrinária, positivista, derivada principalmente dos estudos do Direito Administrativo de fundamentação metodológica pautada em revisão bibliográfica, com substancial abordagem hermenêutica e residual abordagem esquemática.

## **2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS**

Este primeiro capítulo da dissertação promoveu a análise sistemática e integrativa dos estudos a respeito do Processo Administrativo com base em uma construção teórica do campo científico, bem como sua estruturação quanto ao perfil dos pesquisadores, grupos de pesquisa e produção científica, originando um mapeamento do campo científico entre os anos de 1962 e 2018.

O capítulo teve como objetivo analisar a doutrina majoritária referente ao Processo Administrativo por intermédio do desenvolvimento de uma revisão doutrinária no Direito Administrativo concernente ao estado da arte a respeito do Processo Administrativo.

Quanto à *evolução do ciclo de vida da produção científica* por meio da periodização em três fases de desenvolvimento foi possível observar um crescimento inicial marcado por um padrão de crescimento embrionário, evoluindo, na segunda fase, para um padrão de maturação até chegar à terceira fase, de desenvolvimento institucional.

Quanto à *caracterização dos pesquisadores estrangeiros* verificou-se um universo de 31 profissionais majoritariamente professores doutores que atuam em instituições brasileiras originados, principalmente, de países da América Latina e também Europa, além de um número menos expressivo de pesquisadores da África e América do Norte.

Realizou-se ainda o mapeamento de 45 grupos cadastrados no Diretório de Pesquisa no CNPq, os quais estão distribuídos sócio espacialmente de forma

assimétrica com concentração maior nos estados de Rio Grande do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Quanto ao *estado da arte* evidenciado na pesquisa observa a existência de significativas mudanças qualitativas na evolução do seu ciclo de vida, considerando que o campo científico apresentou relevante evolução, sobretudo no viés doutrinário e timidamente no estudo com cunho metodológico inovativo de análise esquematizada, sobretudo a partir da década de 2010.

Constata-se, portanto, a partir dos resultados obtidos no capítulo primeiro que o Processo Administrativo configura-se como objeto temático com acelerado crescimento na produção científica brasileira por parte de doutrinadores com abordagem majoritária e convergente de cunho dogmático.

## **CAPÍTULO 2**

### ***Doutrina sobre Processo Administrativo***



## **CAPÍTULO 2 - DOCTRINA SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO**

O presente capítulo engendra, sob a perspectiva doutrinária, a construção de uma discussão conceitual bem como a caracterização de um elemento intrínseco no campo do Direito Administrativo: o Processo Administrativo. Este segundo capítulo enseja a apreciação do gênero, Processo Administrativo, que viabilizará a discussão em torno da espécie, Processo Administrativo Disciplinar.

Nesta perspectiva, o presente capítulo teve como objetivo desenvolver uma análise da doutrina majoritária no que tange ao Processo Administrativo, levando em consideração as contribuições dos principais doutrinadores do Direito Administrativo no Brasil, dentre os quais encontram-se Hely Lopes Meireles, José Cretella Junior, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Diógenes Gasparini.

O capítulo desenvolveu uma discussão tanto discussão formal quanto material a respeito do Processo Administrativo, promovendo, por um lado, uma revisão conceitual na literatura jurídica, bem como uma caracterização dos fundamentos principiológicos do Processo Administrativo, considerando a hierarquia legal de princípios (essenciais e derivados) e, por outro lado, uma construção doutrinária do Processo Administrativo quanto às suas diversas espécies.

Objetivando a construção de uma análise ontológica, além do ordenamento doutrinário no que tange ao Processo Administrativo, o capítulo leva em consideração os marcos legais acerca da temática em questão: Lei Federal nº 8.112/1990 e Lei Federal nº 9.784/1999.

Como resultado, portanto, o presente capítulo propôs um estudo oriundo de uma revisão de literatura originária de uma abordagem doutrinária, aludindo os principais aportes conceituais do processo administrativo, bem como as normatizações para compreender os efeitos desses processos.

### 3.1 INTRODUÇÃO À DOCTRINA SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO

Etimologicamente, o vocábulo “processo” tem sentido de avanço, progresso, ou seja, é o meio pelo qual se verifica ou confere algo que se tem o interesse ou obrigação de analisar sob o ponto de vista metodológico, pormenorizando cada contraponto a ser diagnosticado, objetivando assim um resultado positivo ou negativo, eficaz ou ineficaz, possibilitando que o interlocutor da análise tome nota das ocorrências.

No campo do Direito Administrativo, o conceito de processo representa um *gênero* de gestão no qual a Administração Pública manifesta uma complexidade distinta de atos com repercussão endógena e exógena à máquina pública que inclui desde linhas de mando e controle dos agentes públicos até a execução e resolução de diferentes lides que afetam o interesse público.

No caso em apreço deve-se observar o processo sob o aspecto do Direito Administrativo, considerando ser este o elemento que permite à Administração Pública realizar as atividades de sua responsabilidade, quais sejam, todas que envolvam o interesse público de forma direta ou indireta, explícita ou implícita, permitindo então que a Administração atinja resultados conforme a pretensão desejada ou não.

Tomando como referência a relevância do processo administrativo como instrumento de direito formal do Estado para a solução de conflitos ou para a adoção de medidas preventivas de futuras lides, este se caracteriza como uma sucessão encadeada de atos, juridicamente ordenados, destinados todos à obtenção de um resultado final por parte da Administração Pública direta e indireta, incluídos dos três Poderes constitucionais (PESSOA, 2011).

No Estado Democrático de Direito, cabe destacar que o *modus operandi* do processo administrativo se efetiva por meio de um ou mais procedimentos administrativos, caracterizados estes como meio de materialização ou modalidade ritual de cada processo, pois os órgãos da Administração Pública buscam obedecer a determinado processo administrativo e exteriorizando este conforme procedimentos possíveis. (SENHORAS; SOUZA CRUZ, 2016, p. 21)

Por um lado, sob a ótica jurisprudencial, o processo administrativo apresenta suas balizas mestres de fundamentação, tanto nos marcos principiológicos regentes essenciais e derivados do Constituição Federal e da Lei Federal nº 8.112/1990, quanto

nos marcos normativos da Lei Federal nº 9.784/1999, também conhecida como Lei do Processo Administrativo.

Em primeiro lugar, os fundamentos principiológicos do processo administrativo são estruturados a partir de uma hierarquia que parte de dois *princípios essenciais* (FERREIRA, 2012) – supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público – e até se materializa a partir da especificidade complementar de 20 princípios *derivados* (MARQUES NETO, 2004) – devido processo judicial, ampla defesa e contraditório, igualdade, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, eficiência, formalismo moderado, verdade material, publicidade, oficialidade, gratuidade, atipicidade, pluralidade de instância, responsabilidade objetiva e participação popular.

Podemos, num esforço de organização, dizer que os princípios aplicáveis ao processo administrativo advêm de quatro planos: i) os princípios gerais da Administração Pública, previstos na Constituição Federal; ii) os princípios gerais de direito (como o princípio da segurança jurídica); iii) os princípios gerais de processo (ampla defesa, impulso oficial, obediência à forma e ao rito, contraditório, o primeiro e último também de lastro constitucional); e, por fim, iv) os princípios específicos do processo administrativo (oficialidade, gratuidade, atipicidade, formalismo moderado e verdade material) (MARQUES NETO, 2004).

Em segundo lugar, o processo administrativo tem na Lei Federal nº 9.784/1999 a sua regulamentação, com diretrizes gerais a todos os entes federais da Administração Pública direta e indireta federais, e com reconhecida aplicação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) para os Estados e municípios que ainda não aprovaram leis próprias (ROCHA, 1997).

Ao disciplinar sobre o processo administrativo, a Lei Federal nº 9.784/1999 acaba por apresentar os princípios, atores e as fases que regem um procedimento administrativo (instauração; instrução, defesa, relatório, decisão, pedido de reconsideração e recurso), conforme se pode destacar em alguns de seus 69 artigos:

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.

[...]

Art. 5º O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado.

[...]

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

[...]

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência (BRASIL, 1999).

Por outro lado, sob a ótica doutrinária, compreendido como um *gênero* amplo de ações ou procedimentos administrativos por parte da Administração Pública, o processo administrativo materializa-se na prática em função de suas distintas *espécies* classificatórias no Direito Administrativo, cujas tipologias podem ser definidas pela doutrina por categorias variáveis, razão pela qual no presente trabalho se utiliza de uma concepção maximalista (quadro 7).

**Quadro 7 – Espécies de Processo Administrativo**

Espécie de processo administrativo		Exemplos
1	<i>Expediente</i>	Proveniente de provocação do interessado ou por determinação interna de órgão público.
2	<i>Outorga</i>	Pedidos de certidão e apresentação de documentos para determinados registros internos.
3	<i>Controle</i>	Proveniente de pleiteio de algum direito ou situação individual perante a Administração Pública.
4	<i>Gestão</i>	Proveniente de procedimentos de fiscalização, tomada e prestação de contas.
5	<i>Punição</i>	Ato realizado pela Administração Pública para exercer suas funções típicas, e na sua tomada de decisões.
6	<i>Tributário</i>	Ato instaurado diante da ocorrência de prévio ato ilegal realizado por servidor, administrado ou contratado.
7	<i>Disciplinar</i>	<i>Sanções administrativas de demissão, multa, embargo de obra, destruição de coisas e interdição de atividade.</i>
		Ato relacionado a crédito fiscal, imposição de penalidade a contribuinte e atendimento de consulta.
		Procedimentos litigiosos (multa) e não litigiosos (soluções de dúvidas dos contribuintes).
		Ato de apuração e punição a faltas cometidas por servidores públicos no exercício da função administrativa.
		Procedimentos investigativos e de sindicância de servidores públicos relacionados à atividade funcional.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Souza (2011).

Todo processo administrativo é dinâmico e, para se materializar na forma que a Administração Pública, precisa, a fim de executar as suas atividades e atender ao interesse público, acaba possuindo na prática inúmeras possibilidades processuais que são identificadas pela doutrina conforme a sua natureza específica em categoria ou espécies processuais.

A despeito de a doutrina apresentar distintos sistemas classificatórios sobre os processos administrativos, a título de sistematização, apresenta-se, na presente dissertação, uma tipologia alicerçada em sete categorias de espécies processuais – expediente, outorga, controle, gestão, punição, tributário e disciplinar – em resposta à revisão feita na doutrina nacional (COSTA, 2007; DI PIETRO, 2015; GASPARINI, 2012; MEIRELLES, 2016; MELLO, 2015).

### **3.2 DISCUSSÃO MATERIAL SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Após a verificação dos processos administrativos executados pela Administração Direta ou Indireta da União, Estados Membros, Municípios e Distrito Federal, observa-se que é necessário antes de proceder com uma discussão específica dos efeitos dos processos administrativos, uma análise ontológica de suas bases conceituais, de suas categorias e princípios que regem os processos administrativos.

#### **3.2.1 Conceito da Literatura Jurídica**

Conforme pode-se observar, a palavra processo possui significado específico nos dicionários, os quais se referem de maneira ampla ao que já fora explanado preteritamente na introdução do texto que discute o processo, o que permitiu construir uma visão geral ao observar qualquer forma adstrita dos conceitos da literatura jurídica, o que de fato será feito subsequentemente.

Segundo Hely Lopes Meireles, para a Administração Pública registrar seus atos, controlar a conduta de seus agentes, bem como solucionar controvérsias sobre questões que envolvem os administrados, adota diversificados procedimentos que recebem denominação comum de processo administrativo, o que faz necessário distinguir um de outro.

Assim, a Administração Pública tem como obrigação executar todos os atos necessários para o bom andamento das questões públicas, bem como formalizar seus processos e fiscalizar seus agentes, pois é imperioso afirmar que o Estado, detentor do poder, tem também, da mesma forma, o dever de agir, garantindo a execução das atividades estatais.

Esse dever imposto ao Estado enquanto Administração Pública é que permite que as ações concretas se materializem em fatos jurídicos administrativos que por sua vez registra formalmente os atos administrativos, vigia seus servidores e dá resposta as demandas de caráter social, ou seja, uma resposta ao povo que é detentor da legitimidade concedida ao Estado.

Para José Cretella Junior, processo administrativo “é o conjunto de atos praticados na esfera administrativa, quer apenas pela Administração, quer pela autoridade competente e pelo administrado, até a decisão final da autoridade competente, nessa esfera”, sendo que este ato poderá ter como alvo tanto os administrados como os próprios agentes públicos, que via de regra, executam de forma complexa ou simplificada as atividades (1998, p.32-33).

Há de se observar que a exegese conceitual de Cretella, tem como objetivo a análise do processo administrativo sob o ponto de vista executório, ou seja, a função final que se busca na exteriorização do ato administrativo, bem como sua finalização não importam no momento da análise do processo, passando assim a ter acessão o condão a que se destina que é finalmente dar vazão às responsabilidades do Estado.

Continuando a análise do processo sob o ponto de vista conceitual, não se pode deixar de observar o exame feito por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que assevera que o processo administrativo, de maneira ampla, é uma série de atos coordenados que têm como objetivo a realização de finalidades estatais, separando, portanto, os processos legislativos, dos judiciais e administrativos (DI PIETRO, 2011).

É íncrito o conceito da literatura de Di Pietro, pois ao sopesar processo administrativo, não o faz tão somente sob a ótica da atividade realizada pela Administração Pública, diga-se de passagem, pessoa jurídica competente para executar os atos sob responsabilidade do Poder Executivo, ela o faz levando em consideração que a responsabilidade de se executar os processos são dos Poderes, buscando atingir os fins desejados pelo Estado.

Quando se verifica de forma estrita quais os fins desejados pelo Estado, não há modo ou possibilidade de não se ater ao interesse público, pois a Administração

Pública, bem como os Poderes da República, são atores jurídicos criados para atender à vontade do povo, o que subsidia a percepção de que a preocupação em razão dos processos administrativos se dá pelo fato da importância de seus resultados.

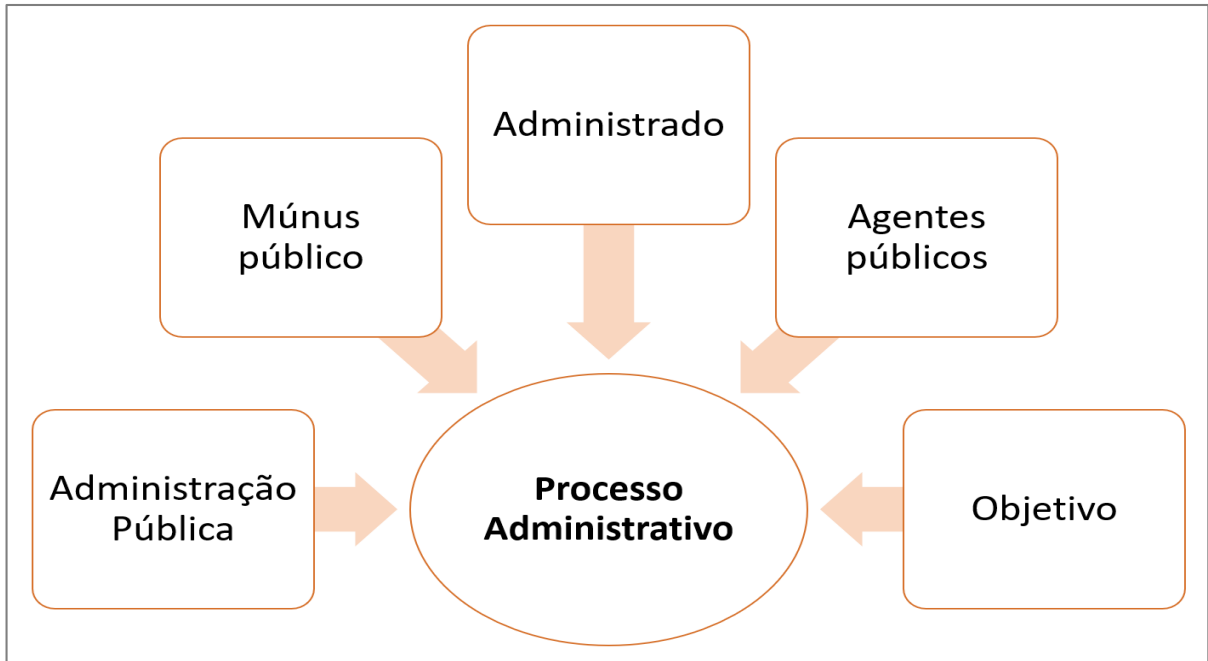
Para o doutrinador Diógenes Gasparini (2011, p 1.081), processo administrativo é o “conjunto de medidas jurídicas e materiais, praticadas com certa ordem e cronologia, necessários ao apontamento dos atos da Administração, ao controle do comportamento do administrado e de seus agentes” com o objetivo de solucionar controvérsias administrativas com a mesma finalidade.

É salutar toda a preocupação com os atos administrativos, pois estes darão, de alguma forma, vazão aos interesses da própria administração ou de seus administrados, de maneira individualizada ou coletiva, restando então a necessária verificação dos processos a que se abrolharão o escoamento de todas essas necessidades, pois a exteriorização do ato se materializa por meio desses métodos.

Tangenciar a atuação administrativa, sob o aspecto de seus agentes e dos administrados é admitir de forma contundente o interesse coletivo, pois em coerência com múnus público, os atos, materializados pelos processos administrativos, buscam a resolutividade dos fatos jurídicos ocorridos no cotidiano, seja de forma interna (dentro da Administração Pública), seja de forma externa, atendendo à vontade do povo.

Diante de tantas discussões congruentes, torna-se possível focalizar a análise sob ponto de vista técnico do conceito de processo administrativo em seguintes elementos: Administração Pública, múnus público, administrado, agentes públicos e objetivo, pois estes são os pilares de qualquer forma conceitual do processo administrativo, seja em uma verificação de forma estrita ou geral.

**Figura 7 - Pilares conceituais do Processo Administrativo**



*Fonte:* Elaboração própria. Baseada em Gasparini (2011).

A Administração Pública, pessoa jurídica competente para executar os atos administrativos, o múnus público que se materializa na responsabilidade estatal, os administrados que além de invocarem direitos legitimam a administração, os agentes públicos essenciais para execução da atividade da pessoa jurídica abstrata (Administração Pública) e, por fim, o objetivo que sempre se dará em razão do interesse público.

### **3.2.2 Categorias de Processo ou Espécies**

O processo administrativo é dinâmico, ou seja, se materializa na forma que a Administração Pública precisa para executar as atividades estatais, buscando essencialmente aprimorar e acelerar o tempo de burocratização do ato até que este se consolide em ações concretas, dando origem ao fato administrativo.

Inúmeros são as possibilidades processuais, o que na verdade acaba por se revestir em algumas categorias ou espécies de processos, que levará por fim a Administração a atender o Interesse Público, dando escoamento ao múnus público por meio da atuação estatal, quais sejam: processos de outorga, polícia, controle, punição ou expediente, corriqueiros no cotidiano da máquina pública.



### 3.2.3 Processo de outorga

Outorga por si só denomina a transferência de poderes de alguém que de fato e direito detém para aquele o qual gozará daquela outorga, por mais ampla ou restrita que ela seja. É importante ressaltar que, nesse caso, há pelo menos dois atores envolvidos, o que possui o poder originário, pessoa física ou jurídica e aquele, pessoa física ou jurídica, que receberá parte ou partes daquele poder para atuar ou executar certa ou certas atividades.

Na Administração Pública o processo de outorga assemelha-se ao entendimento etimológico da palavra ora sopesada e resume-se ao fato de a Administração Pública atribuir a quem requerer um direito que ora foi pleiteado e que depende do Estado sua concessão, conceito este ensinado por Diogenes Gasparini.

Pode-se observar que a Administração, nesse caso, detém o poder de análise em razão do direito ora pleiteado, o que resulta na necessidade de verificação da discricionariedade da Administração em concedê-lo, sendo que nestes casos haveria, via de regra, como já explanado, a necessidade de pré-análise quanto à possibilidade de concessão, pois aquele que busca a outorga via de regra não possui direito subjetivo sobre a coisa.

Ademais, o administrado, pessoa física ou jurídica, sempre está adstrito à vontade da Administração, pois quando da análise do direito, a Administração levará em consideração o que será outorgado e se aquela outorga é possível diante do interesse público.

Para José dos Santos Carvalho Filho, o processo de outorga se dá dentro de uma classificação dos processos administrativos, admitindo para tanto que este processo é o meio pelo qual a Administração Pública, atendendo ao pedido do interessado, pode conferir-lhe determinado direito ou certa situação inicial.

Observa-se que, em ambos os casos, se vislumbra um ato em que a Administração detém o poder/dever de atuar enquanto reguladora e controladora dos atos com finalidade de anteder ao interesse público, mas ao mesmo tempo, necessita de provocação da parte que deseja ter acesso a outorga pretendida.

Nesse caso, deve-se salientar que as situações que ora serão outorgadas, advêm do interesse individual de uma parte ou partes, que desejam diante da coletividade possuírem algo diferencial, o que deverá ser analisado, concedido ou não pela Administração Pública em verificação aos requisitos de possibilidade de outorga.

Isso não ocorre na situação em que se tem como primordial uma vinculação do ato administrativo, pois nesse caso estaríamos diante de outra espécie de processo, a qual dependeria não só da vontade do beneficiário ter acesso ao direito, mas também de uma série de requisitos impostos pela norma jurídica, a qual resultaria ao ser atendido, pelo cumprimento e concessão por parte da Administração, assim, não haveria um processo de outorga, mas sim um processo de polícia.

### **3.2.4 Processo de polícia**

Quando se analisa a etimologia da palavra polícia, esta se deriva do grego polis o que de fato pode significar duas coisas: política ou polícia. Para Cunha o termo sugere outros significados:

De certa forma, os dois sentidos dados por Aristóteles à exigência de igualdade, quais sejam, justiça e honestidade, articulam-se com as duas palavras que decorrem do termo grego polis: política e polícia. Enquanto a política deve ser guardiã da justiça, a polícia deve ser guardiã da honestidade. Mas não é só isso: a ação da política deve ser pautada pela honestidade, bem como a ação da polícia deve ser pautada pela justiça. Os quatro termos obedecem a uma reciprocidade direta e cruzada. Assim como não pode haver uma política sem justiça e honestidade, também não pode haver uma polícia sem justiça e honestidade (CUNHA, 2011, p. 02).

Esta não é exatamente a forma pela qual se exterioriza o processo de polícia na administração pública, pois nesse caso, deriva de uma série de atos que possibilitam a garantia de um direito, diante de ordem jurídica positivada, não restando assim a possibilidade de arbitramento por parte da administração e tão somente análise da legalidade da solicitação do autor.

Destaca Diógenes Gasparini que o processo de polícia é aquele cuja Administração Pública, mediante o exercício do poder de polícia, aceita a solicitação do autor, baseada nos termos e condições da legislação vigente. Assim, nesta espécie de processo, a Administração apenas verifica se o exercício do solicitante obedece à legislação pertinente. Nesse sentido, destaca o doutrinador:

Os pronunciamentos nesses processos são vinculantes para a Administração Pública que os profere, em face do direito subjetivo que o ordenamento jurídico assegura aos seus beneficiários. Não podem, por conseguinte, ser revogados. Isso não significa que não possam ser invalidados em razão de vícios de ilegalidade ou cassados em função do inadimplemento de condições que devem ser observadas, sem a satisfação de qualquer indenização, mediante, no entanto, processo administrativo em que se deve dar, sob pena de nulidade, amplo direito de defesa ao beneficiário. Em

algumas situações, só mediante desapropriação pode-se obstar o direito do beneficiário (GASPARINI, 2011, p. 1084).

Um exemplo prático de como se consubstancia o processo de polícia é na ocasião em que o interessado possui a concordância da Administração nas demandas de requerimento de “alvará de construção, de funcionamento, de pesquisa e lavra de jazidas e outros em que o exercício do direito está sujeito à fiscalização da Administração pública” (GASPARINI, 2011, p. 1083).

### **3.2.5 Processo de controle**

Possibilita que a Administração controle, determine ou fiscalize a atuação e situação dos gestores públicos e servidores, com a finalidade de verificar e declarar as eventuais irregularidades ou regularidades conforme a disposição legal pertinente, como, por exemplo, a prestação de contas dos Tribunais de Contas realizada pelos administradores.

O processo de controle decorre, portanto, do encargo que os administradores públicos possuem ao gerenciar os interesses da coletividade, logo, devem prestar contas de suas atividades. Desse modo, se no âmbito privado já há este controle, onde o administrador presta contas ao titular do direito, maior razão há para prestá-las quando o interesse é da coletividade.

Ressalta Gasparini (2011, p. 1084) que o processo de controle, a princípio, possui rito próprio, voltado para a legislação pertinente e em tese não possui contraditórios. Assim, as eventuais irregularidades deverão ser apontadas e informadas ao controlado para que apresente suas razões de defesa, porém, se constatado que não houve irregularidade, os autos serão arquivados.

Entretanto, se apontadas as irregularidades, será instaurado processo administrativo punitivo, sendo ainda adotadas as medidas civis e criminais admissíveis. Vale destacar que os pronunciamentos finais nos processos são vinculantes e faz coisa julgada administrativa, podendo ser declarada pela Administração Pública ou pelo judiciário sua invalidade em caso de vício de ilegalidade.

A doutrina de Meirelles (2016, p. 829) traz à baila que, sendo constatadas irregularidades passíveis de punição, a oportunidade de defesa do interessado deve

ser respeitada, sob pena de invalidar a conclusão da apuração, uma vez que este processo possui caráter vinculante entre as partes.

Destaca ainda que não deve ser confundido com processo punitivo, pois neste apura-se a falta com aplicação da penalidade, diferente do processo de controle, no qual se verifica a conduta ou a situação do agente, proclamando-se o resultado para efeito posterior.

### **3.2.6 Processo de punição**

É o processo iniciado pela Administração Pública com o desígnio de apurar infrações à lei ou contrato perpetrada por administrado, servidor, contratado ou ainda por quem for submetido a vínculo especial de sujeição, para que lhes seja aplicada a penalidade correspondente à infração praticada.

Destaca Gasparini (2011, p. 1085) que “os processos de punição são necessariamente contraditórios, integrando sua índole à observância do devido processo legal e do princípio da ampla defesa, sob pena de nulidade da punição aplicada”.

Neste processo a Administração impõe penalidade quando verificada infrações à lei, regulamento ou contrato. Ressalta Meirelles (2016, p. 829) que este processo deve, necessariamente, ser contraditório, dando-se oportunidade à defesa prévia, atendendo assim ao princípio constitucional do devido processo legal e ampla defesa (art. 5º, LV e LIV, da CF).

A instauração se dá mediante auto de infração, representação ou denúncia. O ato de instauração, uma vez veiculado por meio de portaria, deve conter, por exemplo, a exposição dos atos ou fatos ilegais, bem como dos ilícitos administrativos ou a quebra contratual cometida pelo acusado.

O processo punitivo somente será realizado por um representante da Administração ou por comissão previamente instaurada. É de extrema importância que se obedeça firmemente ao rigor formal em todas as fases, para que seja legitimar a sanção imposta, esta que deverá obedecer ao princípio da correspondência e da proporcionalidade com a infração cometida, note bem:

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, além de estar expressamente prevista em norma administrativa, 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. 52 , LV), MEIRELLES (2016, p. 830).

Como se pode notar, são diversas as sanções administrativas, modalidade esta que inclui todos os procedimentos possíveis para imposição da sanção ao administrado, servidor ou àquele que possua vínculo com a Administração, a exemplo dos frequentadores dos órgãos públicos sujeitos à sua disciplina como militares, estudantes, etc.

### **3.2.7 Processo de expediente**

O processo de expediente é uma modalidade de processo administrativo que possui trâmite no interior da Administração Pública e sua instauração se dá por determinação ou provocação de terceiros. Os processos destas espécies são aqueles que objetivam a desapropriação, licitação, implantação de novos serviços, criação de leis e abertura de concurso público para admissão de servidores, criados por vontade ou por designo da própria Administração Pública.

Meirelles (2016, p. 828) faz a ressalva que estes processos não possuem procedimento ou rito próprio, mas se consubstanciam em atos de rotina como informações, despachos, pareceres e que são indevidamente chamados de “processo”, posto que não geram, não alteram ou suprimem direitos dos administrados.

A tramitação desses processos ocorre de modo informal, não tendo relevância para a solução final, posto que omissões e desvios da rotina da Administração não invalidam as decisões proferidas, bem como não possuem efeito vinculante e não geram preclusão e podem ser arquivados a qualquer momento.

### **3.2.8 Princípios Regentes Essenciais e Derivados**

Estes princípios estão constitucionalmente previstos e estruturam o processo administrativo e possuem obrigatória observância. Insta destacar que o Direito Administrativo é representado por ramos do direito público em conjunto com o Direito

Constitucional, Direito Tributário, Previdenciário, Penal, dentre outros. Em que pese essas divisões, não se pode olvidar que o Direito é uno e forma um sistema.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma com propriedade que o ramo autônomo do Direito Administrativo teve partida em conjunto com o Direito Constitucional, bem como com outros ramos do direito público, conhecimento este que deve ser observado, note-se:

[...] a formação do Direito Administrativo, como ramo autônomo, teve início, juntamente com o direito constitucional e outros ramos do direito público, a partir do momento em que começou a desenvolver-se – já na fase do Estado Moderno – o conceito de Estado de Direito, estruturado sobre o princípio da legalidade (em decorrência do qual até mesmo os governantes se submetem à lei, em especial à lei fundamental que é a Constituição) e sobre o princípio da separação de poderes, que tem por objetivo assegurar a proteção dos direitos individuais, não apenas nas relações entre particulares mas também entre estes e o Estado. Daí a afirmação de que o Direito Administrativo nasceu das Revoluções que acabaram com o velho regime absolutista que vinha da Idade Média (DI PIETRO, 2011, p. 1).

Ademais, o Direito Administrativo brasileiro é dotado de funções sistematizadoras que têm como principal objetivo unificar as leis, as quais, a depender do ramo jurídico sub examine, podem ser representadas por códigos. No Direito Administrativo, portanto, rege-se por princípios. Rosa (2011, p. 47) ressalta o valor dos princípios e sua contribuição para o sistema de normas jurídicas, note-se:

[...] os princípios constituem a pedra de toque de todo o sistema normativo; a partir deles constituem-se as normas; correspondem, assim, a juízos abstratos e que dependem, para aplicação, da correspondente adequação com a norma escrita (ROSA, 2011, p. 47).

Neste diapasão, Mazza (2011, p. 65) pondera que “o Direito Administrativo brasileiro não é codificado. Por isso, as funções sistematizadora e unificadora de leis, em outros ramos desempenhadas por códigos, no Direito Administrativo cabem aos princípios”.

Nesta conjuntura, os princípios se caracterizam por junção de valores essenciais em um sistema jurídico, os quais, por meio do processo lógico de abstração indutiva, extrai-se de um universo de valores as normas específicas a serem aplicadas informando, assim, o sistema normativo a ser seguido.

O grande jurista Reale (2009, p. 315) ressalta a importância da utilização dos princípios no direito brasileiro, posto que, estes, são essencialmente o ponto de apoio, ainda que provisório, mas facilitador no deslinde de uma determinada problemática,

possibilitando ao julgador a melhor forma de proceder na aplicação da pena a ser imposta.

Em todo ramo jurídico há um princípio basilar do qual derivam os demais princípios e normas. Pode-se aqui destacar, primeiramente, dois supraprincípios do Direito Administrativo, a saber: a) supremacia do interesse público sobre o privado; e b) indisponibilidade do interesse público.

A existência desses princípios se consubstancia em um reflexo da dualidade constante no exercício da função administrativa: a oposição entre os poderes da Administração Pública (supremacia do interesse público) e os direitos dos administrados (indisponibilidade do interesse público).

A doutrina brasileira reconhece no texto legal da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os conhecidos princípios explícitos, elencados no art. 37, caput, a saber: princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Antes, porém, cabe trazer à baila as ponderações do doutrinador Mazza que salienta: “Mas cuidado: o rol de princípios constitucionais do Direito Administrativo não se esgota no art. 37, caput”. Ressalta o doutrinador que hodiernamente se tem exigido outros princípios administrativos expressos na Carta Maior de 1988, quais sejam:

- 1) Princípio da participação (art. 37, § 3º, da CF): a lei deverá estimular as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: a) reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral; b) o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo; c) a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública; função na administração pública;
- 2) Princípio da celeridade processual (art. 5º, LXXVIII, da CF): assegura a todos, nos âmbitos judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam celeridade na sua tramitação;
- 3) Devido processo legal formal e material (art. 5º, LIV, da CF): prescreve que a privação de liberdade ou de bens só poderá ser aplicada após o devido processo legal. Os dois aspectos clássicos do princípio são válidos no Direito Administrativo: a) devido processo legal formal: exige o cumprimento de um rito predefinido como condição de validade da decisão; e b) devido processo legal material ou substantivo: além de respeitar o rito, a decisão final deve ser justa e proporcional. Por isso, o devido processo legal material ou substantivo tem o mesmo conteúdo do princípio da proporcionalidade. Outro apontamento importante: nos processos administrativos busca-se a verdade real dos fatos, e não simplesmente a verdade formal baseada apenas na prova produzida nos autos;
- 4) Contraditório (art. 5º, LV, da CF): as decisões administrativas devem ser proferidas somente após ouvir os interessados e contemplar, na decisão, as considerações arguidas;

5) Ampla defesa (art. 5º, LV, da CF): obriga assegurar aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, a utilização dos meios de prova, dos recursos e dos instrumentos necessários para os interessados defenderem seus interesses perante a Administração. MAZZA (2011, p. 71). (Grifos do autor).

No que diz respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi editada a Súmula Vinculante n.º 3 do STF que disserta sobre os processos perante o Tribunal de Contas da União, nos quais também restam assegurados os princípios do contraditório e da ampla defesa, quando a decisão resultar em benefício ao interessado, note-se:

Súmula Vinculante n. 3 do STF: Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

A despeito dos princípios citados, ao ente administrativo coube ainda a observação e interação de outros princípios gerais, não finalizando apenas nos princípios explícitos da Carta Constitucional de 1988, tudo isso para assegurar a boa administração, bem como o interesse coletivo, pois uma vez desrespeitados estes princípios, corromperá a gestão dos negócios públicos e o interesse da coletividade.

Percebe-se aqui a profundidade da infração dos princípios reguladores, sob pena de comprometer atos isolados da Administração Pública, bem como viciar a gestão dos negócios públicos. Neste passo, salienta Meirelles (2006, p. 81):

Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: **legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público**. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999 (Grifo nosso).

O princípio da legalidade é, sem dúvida, a diretriz básica de conduta dos agentes da Administração. Com base neste princípio inicial, significa dizer que toda e qualquer atividade administrativa deverá ser autorizada por lei, do contrário, a atividade será ilícita.



Este princípio indica subordinação total do administrador à lei, assim, todos os agentes públicos devem ser instrumentos fieis das finalidades normativas, ao passo que enquanto o indivíduo da área privada pode fazer tudo o que a lei não proíbe, o administrador público, pelo contrário, só poderá fazer o que a lei o autoriza.

Por outro lado, o princípio da legalidade é inerente ao Estado de Direito, sendo este representado pela subordinação da Administração Pública à vontade do povo. Desse modo, o exercício da funcionalidade administrativa não deve ser baseado na vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas, obrigatoriamente, deve respeitar a vontade da lei.

É, pois, o princípio mais importante do Direito Administrativo, pois dele desdobram-se outros subprincípios, tais como: finalidade, razoabilidade, isonomia e proporcionalidade. O direito positivo postulado no art. 37 e presente no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, descreve que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Assim sendo, com condão no princípio da legalidade, a Administração Pública não poderá, por mero ato administrativo, conceder direitos, criar obrigações ou impor vedações aos administrados, podendo fazer, portanto, se houver lei que anteriormente estabeleça tal conduta.

O segundo princípio basilar é o Princípio da Impessoalidade, segundo o qual faz-se cogente o dever de imparcialidade quando se trata da defesa do interesse público vedando discriminações e privilégios em detrimento de particulares no exercício da função administrativa, pois objetiva o atendimento do interesse público, sendo proibida a promoção pessoal de agentes de autoridades, (art. 2º, parágrafo único, III, da Lei n.º 9.784/99).

Determinar a impessoalidade da Administração tanto pode significar que essa característica deve ser notada em relação aos administrados com a própria Administração. Assim, a Administração não pode agir visando direcionar as atividades administrativas objetivando beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas, posto que é o interesse público que deve nortear seu comportamento.

O princípio da impessoalidade objetiva, então, a igualdade no tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem na mesma situação jurídica, pois para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar os olhos para o interesse público.

O Princípio da Publicidade se opera através da divulgação oficial dos atos administrativos. Este princípio insere-se num contexto amplo de livre acesso dos indivíduos às informações de seu interesse bem como de transparência na realização da Administração como bem traduz a norma constitucional a seguir colacionada:

- a) art. 5º, XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”;
- b) art. 5º, XXXIV: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”;
- c) art. 5º, LVII: “conceder-se-á *habeas data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”. A impetração de *habeas data* é cabível quando a informação for relativa ao próprio impetrante. Fora dessa hipótese a obtenção de informação sonegada pelo Estado pode ser viabilizada pela utilização de mandado de segurança individual e mandado de segurança coletivo. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988). (Grifo nosso).

Assim, como os agentes públicos defendem os interesses da coletividade, ficam proibidas as condutas sigilosas e atos secretos, pois estes são subsidiário da natureza funcional de suas atividades, além do mais, é dever do Estado garantir a publicidade de seus atos.

Desse modo, por obediência a este princípio os atos administrativos são publicados em órgão de imprensa, colacionados em determinadas repartições administrativas, ou ainda, hodiernamente, divulgados em mecanismos de tecnologia, como da internet.

Adicionado ao art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda n.º 19/18, o Princípio da Eficiência tornou-se um dos pilares da Reforma Administrativa, a qual visou praticar um modelo de administração pública de gerenciamento inclinada para um controle resolutivo na atuação estatal.

Infelizmente entende-se que a inserção do Princípio da Eficiência no texto constitucional, não significa tê-lo concretizado na atividade administrativa, sendo, apenas, uma letra fria. Deveria haver uma busca concreta dos interesses da coletividade por parte dos governantes, afastando, portanto, os interesses pessoais dos administradores públicos, para só assim se falar em eficiência.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público tem extensivo alcance quanto ao seu significado, o que causa certa confusão doutrinária. Em razão deste imbróglio doutrinário, sua conceituação torna-se de extrema dificuldade, principalmente quando o interesse público vai de encontro ao interesse privado, note bem:

Como bem disse Celso Antônio Bandeira de Mello, “ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual. Dizer isto, entretanto, é dizer muito pouco para compreender-se verdadeiramente o que é interesse público” MELLO (2005 *apud* VEIGAS 2011).

Assim, conclui-se que a ideia de supremacia do interesse público é mais firme nos atos administrativos, pois a administração pública é revestida revogar e também anular seus atos sem precisão de autorização judicial. Ressalte-se que o princípio da supremacia do interesse público está presente no momento da elaboração da lei bem como no momento de sua execução em concreta pela Administração Pública.

Percebe-se, por fim, que no que tange à sua influência na criação das leis, diferencia a doutrinadora pontuando as diretrizes vigentes entre o direito público e o privado, os quais são separados pelo elemento subjetivo, qual seja: o interesse que se visa proteger.

No que tange ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, este visa esclarecer que os agentes públicos não são proprietários do interesse que eles administrativamente defendem, pois não age conforme a sua vontade, mas procede conforme diretrizes imposta na legislação.

Este princípio é de importante relevância, pois limita a atuação dos agentes públicos, os quais não podem dispor deliberadamente dos bens da administração, pois esta titularidade é do povo. Desse modo, a administração não pode dispor ou esquivar-se da coisa pública.

Esta proibição se dá em razão da Administração Pública não poder renunciar os poderes que lhes são tutelados pela lei, tendo em vista que a Administração não é titular do interesse público, mas sim o Estado, o qual, através da lei poderá decidir.

Para tanto, a Lei 9.784/99 previne no seu art. 2º, parágrafo único, inciso II sobre a indisponibilidade do interesse Público pela Administração Pública, note-se:

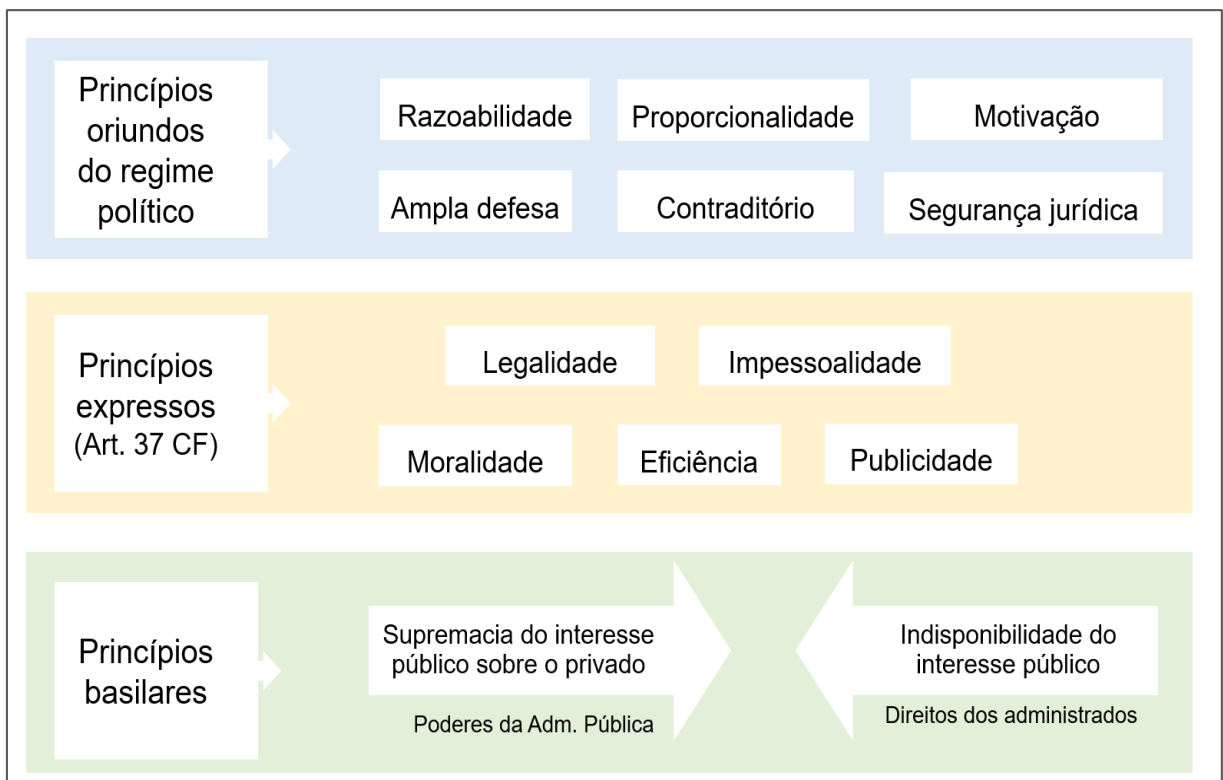
Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

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

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei (BRASIL, 1999).

Desse modo, nota-se que a ideia de que do mesmo modo que ocorre com o princípio da supremacia do interesse público, ocorre também com o princípio da indisponibilidade, o que igualmente constitui noção relativa. Assim, cabe reafirmar que todos os princípios do Direito Administrativo são desenvolvidos pelo mesmo eixo, a saber: a supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público.

**Figura 8 - Princípios relativos ao Processo Administrativo**



Fonte: Elaboração própria.

Nesse diapasão, nota-se que o regime jurídico administrativo se subdivide entre o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e neste trata-se das prerrogativas dos agentes públicos. Por outro lado, tem-se o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público pela Administração, no qual se prezam as sujeições impostas por esta.

### **3.3 DISCUSSÃO FORMAL SOBRE PROCESSO ADMINISTRATIVO**

A Administração Pública se utiliza de diversos procedimentos para controle da conduta de seus agentes, procedimento este denominado de processo administrativo. Antes, porém, insta esclarecer o conceito de processo e procedimento.

Meirelles (2016) leciona que processo é o conjunto de atos consecutivos que visa à obtenção de uma decisão sobre determinada controvérsia em âmbito judicial ou administrativo; e procedimento seria o modo de como o processo seria realizado, vale dizer, o rito processual.

Neste passo, seria o processo caracterizado como um ordenamento de atos pelo qual os procedimentos seriam realizados, com base na natureza da questão até a decisão final, com a ressalva de que nem todo procedimento administrativo constitui um processo, como, por exemplo, os de licitações e concursos.

Por outro lado, a locução processo administrativo forma-se pelo substantivo processo e adjetivo administrativo. Assim, processo designa um aglomerado de atos ordenados cronologicamente, enquanto administrativo indica a sede e a natureza do litígio, conforme destaca Gasparini (2011, p. 1067):

Assim, tecnicamente pode-se definir o processo administrativo como o conjunto de atos ordenados, cronologicamente praticados e necessários a produzir uma decisão sobre certa controvérsia de natureza administrativa. De sorte que somente os processos administrativos que encerram um litígio entre a Administração Pública e o administrado (recurso contra lançamento tributário) ou o seu servidor (aplicação de pena disciplinar) são merecedores dessa denominação.

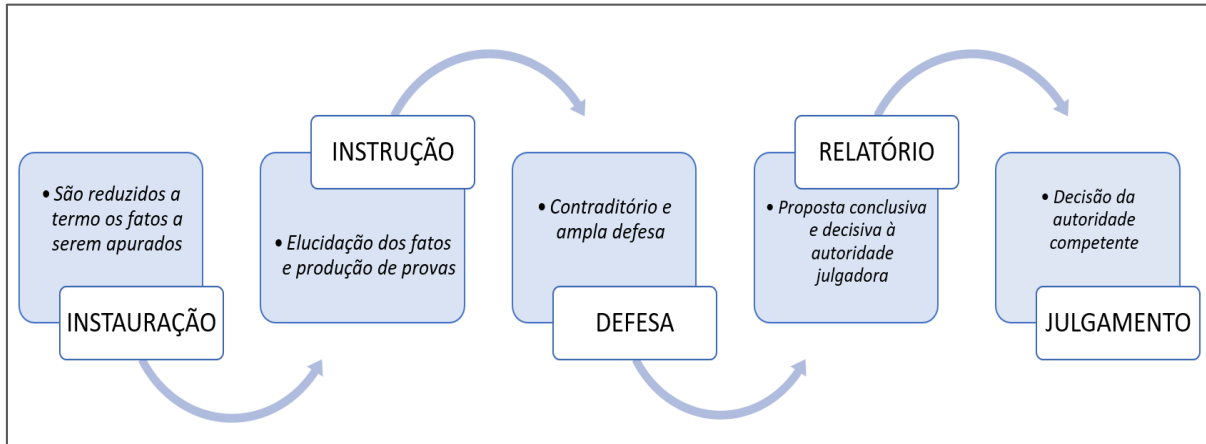
Para o doutrinador supramencionado, o processo administrativo é toda e qualquer autuação deflagrada pela Administração Pública com interesse e segurança da função administrativa, já o procedimento é o instrumento indispensável para que a função administrativa seja exercida.

#### **3.3.1 Fases Processuais**

São as fases comuns ao processo administrativo, vale dizer, todo procedimento destinado a proporcionar decisão vinculante em atos, fatos e situações a serem dirimidas diante do órgão competente. Estas fases se desenvolvem na

seguinte ordem: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento, as quais serão exemplificadas nas próximas seções segundo a figura a seguir,

**Figura 9 - Fases comuns ao processo administrativo**



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Gasparini (2011).

### 3.3.2 Instauração

A instauração é a primeira fase no processo administrativo em que são reduzidos a termo os fatos a serem apurados, e, quando possível, o indicativo do direito que ensejou o processo administrativo. Conforme Gasparini (2011, p. 1074) o ato da administração poderá decorrer de ato de Administração Pública ou de terceiros. Vale destacar que abrange como terceiros a pessoa física, como servidores que pleiteiem interesse próprio, ou pessoa jurídica pública ou privada.

Deflagra-se por meio de portaria, decreto, auto de infração, representação, despacho da autoridade competente ou ainda por ordem de serviço, quando da Administração Pública e se formaliza por meio de requerimento ou denúncia, se decorre de ato de terceiros.

Nas duas hipóteses, a peça de instauração deverá conter o nome da autoridade a quem é dirigida, a qualificação do interessado com seus dados pessoais básicos, a descrição dos fatos e o que pretende o requerente. Este documento deve ser claro e específico para iniciar o processo permitindo a pertinente instrução.

Regulado pela Lei Federal de nº 9.784/99, em seu art. 6º, parágrafo único, a Administração Pública não poderá recusar o recebimento, salvo por motivo justo. Ademais, se a denúncia ou requerimento forem mal produzidos, poderá ser levado à

nulidade o processo, razão pela qual, evitando este resultado, os órgãos e entidades devem orientar o interessado quanto a estas falhas conforme art. 7º da referida lei.

Assim, a peça inicial poderá ser constituída com os documentos que comprovem as informações e os fatos, bem como o rol de testemunhas que serão intimadas para esclarecer e confirmar o alegado. Recebida a peça inicial pela autoridade competente, a mesma determinará a autuação, que pelo princípio da oficialidade, iniciará o desenvolvimento do processo administrativo.

### **3.3.3 Instrução**

É na instrução, segunda fase do processo administrativo, na qual serão elucidados os fatos com a conseqüente produção de provas, como depoimento da parte, perícias, oitivas de testemunhas, provas documentais, ou ainda serão elaborados laudos e pareceres possíveis para formar o convencimento da Administração Pública quando da decisão do processo.

Leciona Gasparini (2011, p. 1075) que nos processos administrativos punitivos e de expediente, caberá à autoridade ou comissão processante a instauração do processo, de modo que “nos processos administrativos de outorga e de controle, essa atribuição é dos interessados, mediante a apresentação das provas ou de requerimento para sua realização”.

Vale destacar que as provas ou informações, desde que admitidas em direito poderão ser produzidas ou ainda solicitada sua produção, com as devidas ressalvas do art. 30 da Lei nº 9.784/99 que veda a utilização de prova produzida por meio ilícito em processo administrativo, inclusive porque a má instrução do processo ensejará em invalidação do processo ou julgamento.

Para elucidação de fins práticos, a instrução se inicia após a instauração do processo administrativo e finaliza após que as provas serem produzidas sejam capazes de formar o convencimento suficiente para decisão da Administração Pública.

Insta destacar que o servidor processado poderá ser fazer acompanhar por advogado, caso não o queira fazer pessoalmente, podendo arrolar e reinquirir as testemunhas que entender necessárias, produzir provas e contraprovas e, nos termos do art. 41 da Lei nº 9.784/99, deverá ser intimado com antecedência mínima de três dias úteis.

### **3.3.4 Defesa**

Como citado alhures, a defesa é a garantia constitucional prevista no art. 5º, LV da Constituição Federal, de que a todo acusado em processo judicial ou administrativo é viabilizada defesa com base ainda no contraditório e ampla defesa, princípios igualmente assegurados constitucionalmente.

Neste diapasão, ressalta Meirelles (2016, p. 826) “compreende a ciência da acusação, a vista dos autos na repartição, a oportunidade para oferecimento de contestação e provas, a inquirição e reperguntas de testemunhas e a observância do devido processo legal”.

Trata-se, portanto, de princípio universal, do qual não se admitem protelações nem tão pouco as restrições à sua aplicação. Ressalte-se que, no Processo Administrativo, não sendo oportunizada a ampla defesa, ou com cerceamento da mesma, o processo deverá ser nulo.

Ademais, em sede de arremate, vale sublinhar que a autoridade que presidir o processo administrativo poderá indeferir as provas que entender impertinentes ou ainda se verificado que a mesma possui cunho protelatório ou que poderá causar tumulto ao processo, desde que o faça justificando devidamente sua motivação.

### **3.3.5 Relatório**

Trata-se de documento que detalhe em síntese todo o apurado na fase da instauração e deve ser elaborado por quem presidiu individualmente o processo ou pela comissão processante, se for o caso, os quais deverão apreciar as provas, os fatos apurados, o direito guerreado e, ao final, oferecer proposta conclusiva e decisiva à autoridade julgadora.

Poderá ainda a autoridade julgadora discordar das conclusões e sugestões do relatório, desde que devidamente fundamentada sua motivação, sem que para isso, ofenda ao interesse público ou das partes com base nos elementos e provas colhidas no processo.



### 3.3.6 Julgamento

Esta é a última fase, julgamento, na qual a autoridade ou órgão competente sobre o processo proferirá a sua decisão. Normalmente a decisão se baseará nas conclusões dispostas no relatório, porém, pode também desprezá-las ou ir de encontro com as mesmas, seja por interpretação normativa diversa, seja por conclusões fáticas diversas das da comissão processante.

Ressalta Gasparini (2011, p. 1076) que não se trata aqui de uma faculdade da Administração Pública por tratar-se de dever-poder de decidir, cumprindo-se, inclusive, o prazo legal disposto no art. 49 da Lei Federal do Processo Administrativo de trinta dias podendo ser prorrogável por igual período se expressamente motivada.

É essencial observar que a decisão deve ser motivada com base nas provas de acusação e defesa carreadas ao processo, sendo ilícito à autoridade julgadora decidir com argumento baseado em fatos estranhos ao processo, bem como não deverá silenciar ainda quanto às razões do acusado sob pena de cerceamento de defesa.

Nota-se que o que se reconhece, neste ponto, é a liberdade da autoridade julgadora a liberdade na produção de prova e na graduação das sanções a serem aplicadas quando a norma determinar a penalidade a ser imposta, pois não se admite que a autoridade puna o impunível.

Ademais, o processo administrativo, em que pese ser adstrito a certos atos, não possui os rigores de um procedimento judicial, suprindo assim, dentro do princípio do formalismo, que o mesmo atenda as normas atinentes do órgão processante.

Destarte, sua tramitação deve ser oficial e pública, justificando-se o sigilo nos casos que comprometam a segurança nacional. Em sede de arremate vale destacar que as fases aqui descritas devem ser atendidas a todos os processos administrativos próprios que se ocupem com a solução de litígio entre Administração e o administrado.

## 3.4 CONCLUSÃO PARCIAL

O segundo capítulo dessa dissertação de mestrado promoveu uma análise da doutrina majoritária a respeito do Processo Administrativo. Assim, após análise do capítulo e considerando seu viés legal, jurisprudencial e doutrinário, assinala-se que a abordagem dos doutrinadores está marcadamente alicerçada em uma

fundamentação densa que nitidamente se vincula ao viés principiológico, o qual é doutrinariamente direcionado.

Nestes termos, observa-se que o campo de estudos do Processo Administrativo possui um número muito restrito de doutrinadores reverberando na consolidação de tais doutrinadores, os quais foram referenciados pela comunidade jurídica e científica como *mainstream* sobre a temática de Processo Administrativo, de modo que tal número restrito de autores acaba direcionado o viés das discussões nessa temática.

## **CAPÍTULO 3**

### ***Processo Administrativo Disciplinar***

### **CAPÍTULO 3 - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

O capítulo ora disposto perpetra, sob o viés doutrinário, a estruturação de uma discussão conceitual bem como a caracterização de uma categoria do Processo Administrativo: o Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Este terceiro capítulo elenca a apreciação desta espécie, Processo Administrativo Disciplinar, que que viabilizará a compreensão deste elemento no rol de produções dos doutrinadores nacionais.

Neste íterim, o objetivo deste capítulo foi promover uma análise da doutrina majoritária no que diz respeito ao Processo Administrativo Disciplinar tomando como base as ponderações das principais referências doutrinárias no campo de estudo doo Direito Administrativo no Brasil.

A discussão estruturou-se primeiramente em uma revisão conceitual de Processo Administrativo Disciplinar, seus princípios bem como dos ilícitos administrativos com o fim de observar os desdobramentos do arcabouço doutrinários em termos de aprofundamento na discussão deste campo de estudo tão elementar para a Administração Pública.

Como resultado da investigação, portanto, o presente capítulo assinala a construção de uma revisão de literatura fundamentada em uma abordagem não somente doutrinária, mas fundamentada nos pressupostos legais e jurisprudenciais quanto à normatização do Processo Administrativo Disciplinar no Brasil sob a perspectiva de caracterização, estrutura, forma, desdobramento entre outras especificidades inerentes ao exercício das atividades da Administração Pública em suas mais diversas competências.

#### **4.1 INTRODUÇÃO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Dentre os mais diversos poderes da Administração Pública, como poder regulamentar, de polícia dentre outros, um se destaca na discussão da presente temática, que é o poder disciplinar. O Processo Administrativo Disciplinar surge como instrumento administrativo obrigatório para consecução de determinados objetivos da Administração.

Tal imprescindibilidade decorre, inicialmente, do regime adotado pela Constituição da República, que em seus arts 1º, caput e III; art. 5º, LIII, LIV, LV; art. 37, caput; art. 41, §1º, II, explicita garantias e dispõe vedações atinentes à Administração Pública aos servidores a ela vinculados.

Pelo poder disciplinar a administração goza de uma faculdade impositiva de aplicar ou não sanções a todos aqueles que de alguma forma estão ligados à atividade e execução das atividades estatais, possibilitando então, dentro de uma análise objetiva, a aferição de ilícitos administrativos, o grau de culpabilidade e intenção dos investigados e por fim caso haja confirmação da prática ilícita a aplicação de pena sob medida para cada caso analisado.

#### **4.2 CONCEITO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

O conceito de processo administrativo disciplinar tange o que se chama de poder disciplinar, que é, antes de qualquer coisa, aquele que objetiva a punição de condutas tidas como ilícitas dentro do procedimento administrativo, nas leis administrativas, buscando manter o bom funcionamento da entidade pública e a coesão moral e ética, não prejudicando a eventual punibilidade no âmbito civil e penal. Desta forma, busca coagir o servidor público a exercer sua função em conformidade com o que se estabelece, tendo, conseqüentemente, um bom funcionamento dos órgãos e entidades.

Ao se tomar em consideração o processo administrativo disciplinar (PAD) como foco do presente trabalho, observa-se que sua definição conceitual de existência é fundamentada quanto à finalidade na apuração de qualquer falta ou infração praticada por um servidor em sua atividade funcional na Administração Pública, independente do nível de gravidade.

O processo administrativo disciplinar é uma ferramenta utilizada largamente para se apurar a responsabilidade dos servidores públicos em decorrência de infrações praticadas no exercício de suas atribuições, ou aquelas que tenham relação com as atribuições do seu cargo. [...]. Embora seja possível a aplicação de sanções civis e penais aos servidores públicos, o processo administrativo disciplinar é um instituto que se limita apenas às sanções administrativas. Dessa forma, insta dizer, as sanções de natureza civil e criminal serão aplicadas por meio de ações judiciais exclusivas para essa finalidade, independentemente de processo na seara administrativa (RABBI, 2017).

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, *caput* são princípios da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além desse a própria Constituição também assevera em seu artigo 41, § 1º, incisos II e III o seguinte:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.  
 § 1º O servidor público estável só perderá o cargo:  
 II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;  
 III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

É importante ressaltar esses dois artigos constitucionais, pois configuram a base para análise do conceito de processo administrativo disciplinar, já que, conforme a pirâmide de Hans Kelsen, a Constituição Federal de 1988, encontra-se no topo das normas vigentes no Brasil conforme podemos observar Lourenço (2017, s. p).

A Escola de Direito Alemã, da qual Kelsen marcou posição, defende que o Direito é um sistema de normas hierarquizadas em que cada tira a sua força da conformidade a uma norma superior que se encontra na Constituição. Para Kelsen, o Direito é entendível como uma pirâmide de normas hierarquizadas e sobrepostas, conduzindo-nos a um positivismo radical, que pode ser representado pela pirâmide apresentada e quanto aos ramos do Direito substantivo público que define os direitos e deveres, excluindo-se as normas instrumentais, procedimentais ou processuais.

Sendo assim, é cediço afirmar que conforme a Constituição um servidor estável só perde o cargo mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Nesse caso se trata de processo administrativo disciplinar, sendo assim pela exegese da norma constitucional em análise somente um servidor poderia ter a aplicação de uma pena, nesse caso tão severa como a demissão aplicada, depois de esgotado o processo administrativo em que se garante o contraditório e ampla defesa, também princípios constitucionais que em regra devem ser obedecidos.

Ademais é ainda importante a verificação do conceito literário do processo administrativo disciplinar, pois apesar de encontrar guarida ampla nas normas jurídicas brasileiras, quanto à sua aplicabilidade, depende ainda de análise da literatura para basilar seu conceito, como assinalado por Di Pietro (2012, p. 693).

No direito brasileiro, os meios de apuração de ilícitos administrativos são o processo administrativo disciplinar e os meios sumários, que compreendem a sindicância e a verdade sabida. Ora nobre leitor, a necessidade de se apurar os ilícitos cometidos pelos servidores é necessária, quais são os meios que deverão ser seguidos até que se finalize do o procedimento já são outras análises.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2012, p. 761), o processo administrativo disciplinar se baseia na supremacia especial que o Estado mantém sobre todos aqueles que se vinculam a seus serviços ou atividades, definitiva ou transitoriamente, submetendo-se à sua disciplina.

Isso significa dizer que pelo meio do processo administrativo disciplinar a administração terá meios para realizar análise minuciosa dos atos praticados pelos seus vinculados o que permitirá que essa administração regule, fiscalize e, por vezes, puna àqueles que porventura cometerem algum ilícito.

Para Braz (2009, p. 47), o processo administrativo é muito mais que uma simples análise de cometimento de ilícitos, ele estabelece a possibilidade de justiça e reprime a injustiça ou, em outras palavras, a função do poder públicos não é exclusivamente punir atos ilícitos, a função do poder público é mais ampla buscando, na verdade, a aplicabilidade da justiça em sua essência.

**Figura 10 - Princípios, organismos, esferas e poderes**



*Fonte:* Elaboração própria. Baseada em Brasil (1988).

Para finalizar o conceito de processo administrativo disciplinar pode-se citar Gasparini (2011, p. 1103).

Entre os processos administrativos de punição merece tratamento separado o que, na prática, é chamado de processo administrativo disciplinar. O destaque tem fundamento no fato de ser gradamente utilizado pela Administração Pública na apuração de falta e punição dos agentes públicos, na sua necessária utilização para a demissão de servidor estável e nas peculiaridades que encerra.

Diante a afirmação acima citada pode-se então entender como processo administrativo disciplinar todo e qualquer processo que tenha como objetivo verificação de cometimento de ilícitos no âmbito da administração pública, seja por agentes estáveis, seja por agentes vinculados transitoriamente a fim de se garantir o direito ao contraditório e a ampla defesa, buscando sempre a verdade real dos fatos para que não sejam cometidas injustiças e por fim verifique-se o cometimento de ilícito administrativo, a aplicação de pena congênera de forma razoável e proporcional.



### 4.3 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O processo administrativo, tanto de modo geral quanto especificamente falando, está vinculado aos princípios basilares do Direito Administrativo, como o princípio da legalidade, da impessoalidade e da eficiência, por exemplo. Não apenas os princípios expressamente previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, mas também os implícitos.

Em 1999 foi promulgada a Lei 9.784, que estabelece as regras básicas sobre os processos administrativos em âmbito federal. É importante ressaltar que a lei não possui caráter nacional, como é, por exemplo, o Código Penal, dado que sujeita aos seus mandamentos apenas os agentes vinculados à administração direta e indireta federal, bem como os poderes legislativo e judiciário, mas cada estado e município, bem como o Distrito Federal, possui autonomia para criar as próprias regras para regular os processos administrativos em seus respectivos âmbitos.

**Figura 11 - Fases do Processo Administrativo Disciplinar**



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Brasil (1988).

Os dois objetivos maiores da lei são a proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da administração. Esses objetivos contemplam a correspondente investigação e esclarecimento acerca da existência de infração disciplinar por parte do servidor público, e quais foram os meios fáticos em que ela

ocorreu; a garantia do devido procedimento, com direito a ampla defesa do servidor a quem é imputada a conduta; o respaldo, ou fundamentação, da decisão tomada pela autoridade julgadora, para que esta tenha base firme e não possa ser atacada uma vez que correta ou tomada como mera arbitrariedade em desfavor do servidor.

No que se refere aos princípios, é o art. 2º da lei que os enumera de maneira expressa. Não quer dizer, no entanto, que estão lá presentes todos os princípios referentes aos processos administrativos, dado que os específicos da matéria são trazidos basicamente pela doutrina. O art. 2º, já citado, repete, de maneira geral, os princípios já consagrados pela administração de um modo geral:

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.

Como já dito antes, o artigo acima reproduzido, repete os artigos gerais da administração, trazendo alguns dos expressos no caput do art. 37 da Constituição Federal, mas não sem excluir os demais, que o legislador preferiu deixar implícitos neste momento, como os princípios da impessoalidade e o da publicidade, que também guardam importância nesta matéria (BRASIL, 2019).

Aqui, no entanto, interessam mais os princípios, também implícitos, próprios dos processos administrativos, quais sejam: oficialidade, informalismo, instrumentalidade das formas, verdade material e gratuidade. Os grandes doutrinadores brasileiros não são, como não poderiam ser, silentes em relação a este assunto.

Para Celso Antônio Bandeira de Melo aparecem onze princípios obrigatórios: audiência do interessado, acessibilidade aos elementos do expediente, ampla instrução probatória, da motivação, da revisibilidade, da representação e assessoramento, da lealdade e boa-fé e da verdade material, que devem se aplicar a todo e qualquer procedimento. Para este autor, os princípios da oficialidade e da gratuidade não são obrigatórios nos procedimentos ampliativos de direito suscitados pelos interessados e o princípio do informalismo só não se aplica aos procedimentos licitatórios.

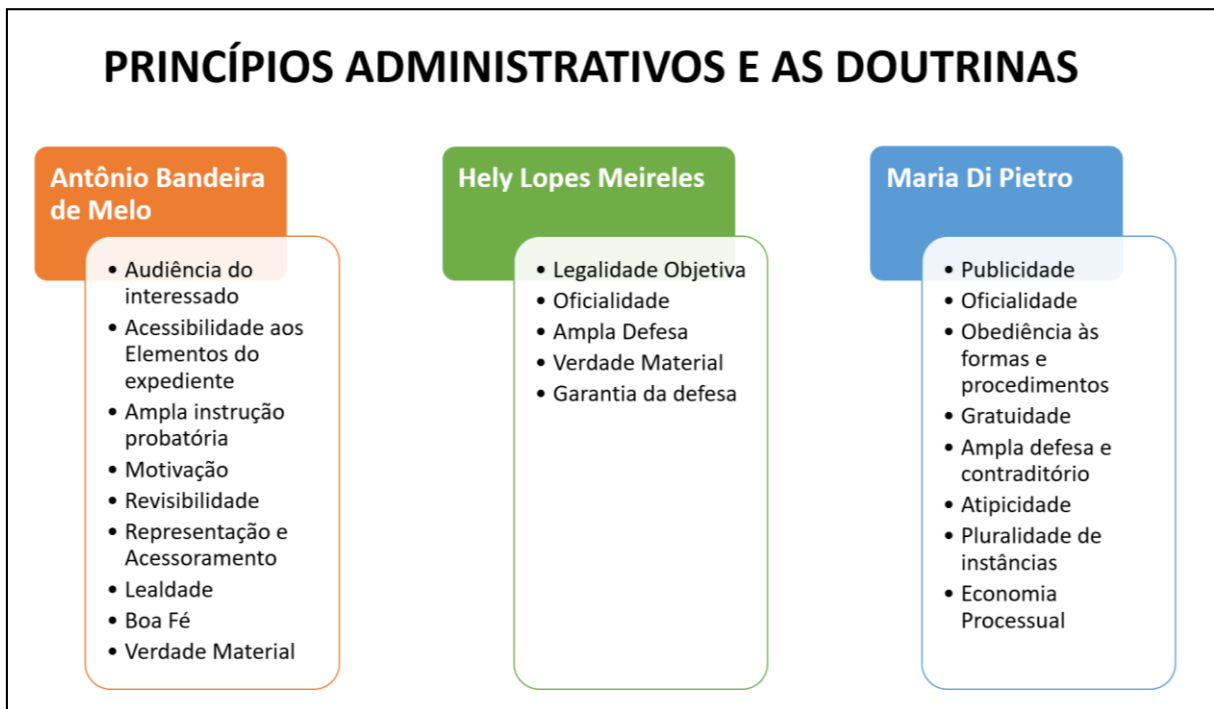
Já o professor Hely Lopes Meirelles, adota especificamente cinco princípios: legalidade objetiva, oficialidade, verdade material e garantia da defesa.

Outra grande doutrinadora brasileira, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, adota os seguintes princípios: publicidade, oficialidade, obediência às formas e aos

procedimentos, da gratuidade, ampla defesa e contraditório, atipicidade, pluralidade de instâncias, da economia processual e da participação popular.

O princípio da oficialidade do processo administrativo disciplinar, diferentemente do que acontece no processo levado a cabo pelo poder judiciário no Brasil, que é inerte, ou seja, só age quando provocado, o processo administrativo rege-se pelo princípio da oficialidade, segundo o qual a instauração e a impulsão do processo se dão de ofício. A administração não precisa vincular-se à provocação. Não poderia ser diferente (DI PIETRO, 2006). A figura a seguir sintetiza os as principais ponderações em questões principiológicas propostas pelos doutrinadores.

**Figura 12 - Princípios administrativos à luz dos doutrinadores**



*Fonte:* Elaboração própria. Baseada em DI PIETRO (2011); MEIRELLES (2016) e MELLO (2015).

Os objetivos maiores do processo administrativo é salvaguardar os interesses do administrado e o melhor cumprimento dos fins da administração, além do fato de que, os princípios maiores do Direito Administrativo são a indisponibilidade do interesse público. Cabe, portanto, à Administração conduzir o processo administrativo, adotando todas as medidas necessárias (DI PIETRO, 2006).

É este princípio que autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos,

informações rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário para a consecução do interesse público (DI PIETRO, 2006).

No entanto, o princípio do funcionalismo é o princípio segundo o qual a Administração deve buscar a adoção de formas simples, não rígidas, mas que sejam suficientes para dar segurança aos administrados. O fato de adotar formas mais simples não pode significar desrespeito aos princípios fundamentais do processo, menos ainda ao princípio mestre da legalidade, mas apenas um distanciamento dos formalismos burocráticos mais próximos dos processos judiciais, o que ajuda na busca da verdade dos fatos.

Quanto ao princípio da instrumentalidade das formas, pode-se mencionar que este é o princípio segundo o qual há a possibilidade de aproveitamento dos atos processuais que tenham cumprido sua finalidade, mesmo que estejam presentes vícios de formalidade.

No que tange ao princípio da verdade material, é importante ressaltar que este princípio a Administração não está restrito apenas à versão dos sujeitos, podendo e devendo produzir provas, todas possíveis, desde que sejam lícitas necessárias para seu convencimento.

O princípio da gratuidade, como o próprio nome sugere, estabelece que a Administração não possa cobrar despesas processuais no âmbito dos processos administrativos.

#### **4.4 DOS ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS**

Para esse fim, surge o processo administrativo disciplinar, investigando as denúncias de irregularidades e buscando a melhor resposta a tal fato. No que tange ao processo administrativo disciplinar, considera-se este como meio de que se usam as autoridades administrativas para investigar a responsabilidade de um servidor público em relação à infração praticada em exercício de sua função ou que esteja de alguma forma correlacionada a esta.

O processo administrativo disciplinar tem sua base na Lei 8.112/90, no título V, que estabelece o método pelo qual será dado, sendo obrigatória a promoção de sua apuração imediata, com a formação de uma comissão de servidores, designados por autoridade competente, para tal, de modo que a sindicância não exceda o prazo de 30 dias, que pode ser prorrogado por uma única vez.

Tal processo tem como fim a punição, com instauração de processo disciplinar, que pode levar inclusive à perda do cargo, a aplicação de advertência ou o arquivamento do processo de acordo com o resultado a que chegar a sindicância.

#### **4.4.1 Deveres do servidor**

No que tange aos deveres do servidor público pode-se mencionar que o servidor tem o dever de obediência àquilo que estabelece as normas, assim como alguns comandos de seus superiores, ressalvadas as hipóteses de ordens ilícitas, em que este pode legitimamente se recusar a efetivar, seguindo os critérios de hierarquia de comando e a legalidade no âmbito da administração pública.

De tal forma, aquele que se encontra em regular exercício de suas funções não pode estar ao mesmo tempo cometendo um ilícito, uma vez que não existem contradições ou omissões dentro do exercício administrativo, se existe ilegalidade, existe irregularidade na atividade.

#### **4.4.2 Responsabilidade do servidor**

Mediante o cometimento de exercício irregular de suas atribuições, o servidor será responsabilizado civil, penal e administrativamente, segundo a natureza do ato (art. 121 da Lei nº 8.112/90). A responsabilização atribuída possui características peculiares, passível de gradações conforme a conjuntura relativa a condutas irregulares ou ilícitas no exercício das atividades funcionais, caracterizando a aplicação de diferentes penalidades, com aplicabilidade que sobre variação de instância para instância.

Neste sentido, entende-se que a adoção de condutas vedadas nos regramentos competentes, ou ainda o descumprimento de deveres funcionais, caracterizam a responsabilidade administrativa, já os danos patrimoniais contra a Administração Pública ou a terceiros predispõem a responsabilidade civil ao passo que o cometimento de crimes e contravenções ocasiona a responsabilização penal.

A seguir, pode-se observar uma categorização das ilicitudes inerentes à responsabilização do servidor, observando-se, por um lado, a natureza penal e, por outro lado, a natureza administrativa dos atos praticados.

#### 4.4.3 Ilícitos Penais

Quando identificadas infrações penais (art. 123), o servidor público receberá responsabilização penal, respondendo processo criminal e seus respectivos efeitos legais, conforme definido pelo Poder Judiciário (privação de liberdade, restrição de direitos ou multa (art. 32, incisos I, II e III, do Código Penal).

Sob a perspectiva penal, a conceituação de servidor público ganha amplitude, sendo considerado como aquele que exerce cargo, emprego ou função pública, ainda que em caráter transitório, conforme o art. 327 do Código Penal.

Para efeitos do parágrafo 1º do art. 327 do Código Penal considera-se como funcionário público aquele que “exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública”.

A tipificação dos principais crimes funcionais contra a Administração Pública consta nos arts. 312 a 326 e arts. 359-A ao 359-H do Código Penal, elencando medidas que sofrem variação mediante o grau de ofensividade aos princípios e administrativos, segundo um rol exemplificativo. A verificação será dada a partir de ação penal pública incondicionada, proposta pelo Ministério Público perante o Poder Judiciário.

Nesse sentido, cita-se a Lei Federal nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, como exemplo, que disciplina o abuso de autoridade (ou abuso de poder) que configure crime. Nessa mesma esteira, merece menção a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (lei das licitações e contratos administrativos), tendo em vista que nos artigos 89 a 98 há tipificação de determinadas condutas consideradas criminosas.

A previsão legal da responsabilização criminal dos servidores públicos encontra-se nos arts. 513 a 518 do Código de Processo Penal. Encontra-se a viabilidade de posicionamento por escrito do servidor público em ação anterior à decisão do juiz quanto ao recebimento da denúncia (arts. 514 e 516).

Dado o recebimento da denúncia pelo juiz, o processo seguirá seu curso pelo rito ordinário. Quando a infração disciplinar estiver capitulada como crime, o respectivo processo deverá ser remetido ao Ministério Público para instauração da ação penal cabível, conforme arts. 154, parágrafo único e 171 da Lei nº 8.112/90. A respeito do encaminhamento e possibilidade de cumulação das sanções, observa-se, segundo BRASIL (2017, p. 21).

A remessa do processo disciplinar ao Ministério Público Federal deve ocorrer após a conclusão, em decorrência da observância dos princípios da legalidade, do devido processo legal e da presunção de inocência. Nada obstante, o processo disciplinar pode ser encaminhado pela comissão disciplinar a qualquer momento à autoridade instauradora, para que esta, se entender cabível, e o caso assim o exigir, remeta cópia ao Ministério Público Federal, sem prejuízo do andamento dos trabalhos da comissão. De acordo com as circunstâncias do caso concreto, as sanções administrativas, civis e penais poderão ser aplicadas ao servidor (art. 125), sem que se considere dupla ou tripla punição para o mesmo fato irregular (princípio do “non bis in idem”).

Apesar da constatação da independência das instâncias, existem casos em que, dada a decisão no processo penal, deriva-se repercussão nas instâncias civil e administrativa, considerando-se que, em casos excepcionais, o resultado do juízo criminal gera efeito no campo disciplinar.

No caso de sentença penal que ateste a inexistência do fato ou autoria ocorrerá afastamento da responsabilidade administrativa, como registram a Lei nº 8.112/90 e o Código Civil:

Lei nº 8.112/90 Art. 126:

A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Código Civil Art. 935:

A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Cabe destacar a possibilidade de adequação do conjunto probatório para a apenação nas instâncias administrativa e/ou civil, considerando que serão produzidas sem dependência do andamento do processo penal. O fato de o ato não caracterizar um crime não inviabiliza o processo administrativo disciplinar, pois esse mesmo fato pode configurar um ilícito funcional enquadrado nas descrições mais abrangentes da Lei nº 8.112/90.

Nestes termos, apesar da absolvição do servidor público em esfera penal, é possível a constatação de elementos nos autos que caracterizem infração disciplinar, processo assinalado pela doutrina como falta ou conduta residual, conceito, inclusive, sumulado pelo STF (Súmula nº 18): “Pela falta residual não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público”. Segundo tal contexto, após apurada responsabilidade administrativa, o servidor, quando demitido, não deverá ser reintegrado caso seja determinada

absolvição por insuficiência de provas no processo criminal (BRASIL, 2017). Endossando tal processo, citam-se, respectivamente, decisões do STF e STJ:

FUNCIONÁRIO PÚBLICO – DEMISSÃO – ABSOLVIÇÃO CRIMINAL. Embora possa ter sido absolvido o funcionário na ação penal a que respondeu, não importa tal ocorrência a sua volta aos quadros do serviço público, se a absolvição se deu por insuficiência de provas, e o servidor foi regularmente submetido a inquérito administrativo, no qual foi apurado ter ele praticado o ato pelo qual veio a ser demitido. A absolvição criminal só importaria anulação do ato demissório se tivesse ficado provada, na ação penal, a inexistência do fato, ou que o acusado não fora o autor. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS nº 20.814. Relator: Ministro Aldir Passarinho, julgado em 22/3/1991, publicado em 24/5/1991).

PAD. ABSOLVIÇÃO PENAL. Cinge-se a controvérsia à possibilidade de condenar servidor público na área administrativa, por infração disciplinar, após sua absolvição criminal pela imputação do mesmo fato. O entendimento do STJ é que, afastada a responsabilidade criminal do servidor por inexistência daquele fato ou de sua autoria, fica arredada também a responsabilidade administrativa, exceto se verificada falta disciplinar residual sancionável (outra irregularidade que constitua infração administrativa) não abarcada pela sentença penal absolutória (Súm. n. 18-STF). No entanto, a Turma não conheceu do recurso em face do óbice da Súm. n. 7-STJ. Precedentes citados: REsp 1.199.083-SP, DJe 8/9/2010; MS 13.599-DF, DJe 28.05.2010, e Rcl 611-DF, DJ 04.02.2002. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1.012.647/RJ. Relator: Ministro Luiz Fux, julgado em 23/11/2010).

Quando houver condenação com determinação de pena de privação da liberdade por crime sem vínculo à sua função pública, existem duas possibilidades de penalização: a) afastamento de seu cargo ou função, perda do seu vencimento e garantia de auxílio-reclusão a seus familiares, quando foi imputada pena por tempo inferior a quatro anos (conforme o art. 229 da Lei nº 8.112/90; b) perda do cargo, função pública ou o mandato eletivo se a pena for superior a quatro anos (conforme art. 92, I, 'b', do Código Penal).

Cabe mencionar que os efeitos supra aludidos não são automáticos, requerendo declaração na sentença e que ensejará a perda da função pública a condenação por ato que caracterize improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92, art. 12, I, II e III).

#### **4.4.4 Ilícitos Administrativos**

Conforme supramencionado, a Lei 8.112/90 imputa ao servidor obediência aos parâmetros inerentes à manutenção de regularidade e continuidade do serviço público. Assim, a responsabilidade administrativa é gerada pelo cometimento de



infrações funcionais, as quais são oriundas de ação ou omissão por parte do servidor no que tange ao desempenho das atribuições de seu cargo ou função, ou mesmo dos atos que se vinculem a essas atribuições.

A Administração Pública deve apurar o caso e aplicar a penalidade devida, quando identificada a irregularidade. Tal processo de apuração se dará por intermédio de sindicância acusatória/punitiva ou ainda de processo administrativo disciplinar (art. 143), o qual se configura, *latu sensu*, como instrumento de que dispõe a Administração, inclusive devendo resguardar ao servidor investigado os direitos constitucionais, em especial o contraditório e a ampla defesa. (art. 5º, inciso LV, Constituição Federal).

Após o devido processo e dada a comprovação da infração disciplinar pela Administração Pública, partir-se-á para a aplicação das penalidades previstas no art. 127 do Estatuto Funcional: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade; V - destituição de cargo em comissão; ou VI - destituição de função comissionada.

#### **4.4.5 Ilícitos Civis**

Enquadra-se no âmbito da responsabilidade civil do servidor público o dever de ressarcir prejuízos por ele causados em ato omissivo ou comissivo, quer em dolo ou culpa, no exercício de suas atribuições, à Administração Pública ou a terceiros, (art. 122 da Lei nº 8.112/90 e art. 37, § 6º da CF). Essa responsabilização tem caráter subjetivo, vinculada em grau de dependência da prova da existência do dano, nexo de causalidade entre a ação e o dano e da culpa ou do dolo da sua conduta e o dano pode ser na dimensão material ou moral.

Ao servidor caberá restituir os prejuízos causados ao erário em dois casos: danos à Administração Pública e danos a terceiros no exercício da função pública. Quando houver dano à Administração Pública, a indenização do prejuízo financeiro ocorrerá possivelmente no âmbito administrativo por meio de desconto em folha de pagamento desde que devidamente autorizado e após o devido processo e garantias legais ao servidor.

Tal indenização será efetuada, após comunicada ao servidor, no prazo de 30 dias, podendo ser o pagamento realizado em parcelas, de modo que cada parcela não 10% da remuneração do servidor e “quando o pagamento indevido houver ocorrido

no mês anterior ao do processamento da folha, a reposição será feita imediatamente, em parcela única” (p. 19).

Em caso de demissão, exoneração ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o servidor em dívida deverá quitá-la no prazo de 60 (sessenta) dias, do contrário resultará em sua inscrição em dívida ativa para cobrança por intermédio de ação de execução judicial. Deve-se considerar que o vencimento, a remuneração e o provento não poderão sofrer arresto, sequestro ou penhora, excepcionalmente, contudo, para prestação de alimentos por decisão judicial (arts. 46 a 48).

O ressarcimento poderá ocorrer, ainda, mediante Tomada de Contas Especial (TCE) regulamentada pela Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 71, de 28 de novembro de 2012, a qual configura um processo administrativo que visa apurar responsabilidade acerca de danos causados à Administração Pública Federal e a quantificação de seu consequente ressarcimento.

O débito apurado em âmbito judicial será inscrito em dívida ativa da União, constituindo título executivo a ser cobrado em ação de execução fiscal proposta pela União perante o Poder Judiciário (Lei nº 6.830/1980). Existe ainda a possibilidade de ação indenizatória e ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92).

Por fim, o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) pode ainda ser usado para os casos em que o dano originou-se por conduta culposa do servidor, gerando prejuízo inferior ao limite previsto para a dispensa de licitação.

**Figura 13 - Responsabilidades e penalidades à luz do regime jurídico da Administração Pública**



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Brasil (1990).

Portanto, conforme sintetizado na figura acima, a responsabilidade penal atrela-se aos crimes e contravenções, a responsabilidade civil relaciona-se aos atos omissivos, comissivos, dolosos ou culposos que originem prejuízos à Administração Pública e, por fim, a responsabilidade administrativa é relativa ao ato omissivo ou comissivo para casos de cargo função pública.

## 4.5 ABRANGÊNCIA

Considera-se ato ilícito o comportamento que contraria o ordenamento jurídico, sendo comissivo (ação) ou omissivo (omissão), resultando em efeitos negativos (sanção), enquanto o ilícito administrativo-disciplinar contempla a conduta do servidor público que, no exercício de suas atribuições ou em razão delas, não observe seu dever funcional ou transgrida proibição legalmente prevista.

### 4.5.1 Abrangência objetiva

Considerando a natureza objetiva, elenca-se que a apuração de responsabilização disciplinar se volta ao objeto, ou seja, à prática de ato ilícito por

parte do servidor público no exercício de suas funções, bem como a ilicitude que deriva do cargo ocupado, ou seja, que possua apenas relação indireta (art. 148 da Lei nº 8.112/1990).

Extrai-se do artigo acima que a apuração recai sobre o quadro de servidores públicos e restringe-se às condutas listadas nos artigos 116, 117 e 132 da Lei nº 8.112/1990, bem como em leis específicas, no caso de determinadas carreiras.

#### **4.5.1.1 Atos praticados na esfera da vida privada do servidor público**

Os atos praticados no âmbito da vida particular do servidor público, em princípio, não estão previstos na Lei nº 8.112/90, possuindo reverberação disciplinar somente quando possuir vinculação às atribuições do cargo, exceto a previsão legal específica de irregularidade administrativa inerente à postura da vida particular ou social do servidor, como tipificado no Estatuto da Atividade Policial Federal (art. 43 da Lei nº 4.878/1965), de modo que, mediante a natureza do ato, o agente receberá responsabilização nas esferas civil e/ou penal.

Para a doutrinadora Di Pietro “a má conduta na vida privada, para caracterizar-se como ilícito administrativo, tem que ter, direta ou indiretamente, algum reflexo sobre a vida funcional, sob pena de tudo, indiscriminadamente, poder ser considerado ‘procedimento irregular’ (...)” (2006, p. 596). Nestes termos a repercussão disciplinar das ações cometidas pelo servidor em sua vida privada é uma exceção.

No art. 148 da Lei nº 8.112/90 encontra-se prevista a apuração de responsabilidade por infração relacionada às atribuições do cargo investido, considerando que o desvio de conduta, desde que vinculado ao órgão de atuação do servidor, podem reverberar para além da fronteira da repartição pública onde atua o servidor, bem como do tempo de sua jornada laboral (não excluindo férias, licenças e afastamentos)

Por um lado, excepcionalmente em constatações indubitáveis de dano à atividade funcional ou prestígio direto do funcionário em razão de imputações inerentes ao seu cargo, lesadas por ato consumado em âmbito particular, viabilizará apenação disciplinar. Por outro lado, a conduta do servidor sem vinculação ao cargo não imputa repercussão disciplinar (CARVALHO, 2008).

#### **4.5.1.2 Cometimento de irregularidades antes da aposentadoria ou de pena expulsiva**

As irregularidades cometidas pelo servidor removido ou redistribuído após a prática da infração ainda serão objeto de apuração, considerando que remanesce o poder-dever da Administração na apuração dos fatos e, eventualmente, aplicar as devidas sanções. Nesta perspectiva se “a falta somente veio chegar ao conhecimento do chefe quando o indigitado faltoso já havia sido removido para outro órgão regional, o processo, nesse caso, deverá ser aberto pela autoridade sob cujo comando tenha ocorrido a falta” (COSTA, 2011, p. 202), mesmo que esteja não exerça subordinação à autoridade.

Nesta perspectiva, Brasil (2017) acrescenta que tanto a investidura em novo cargo ou os deslocamentos do cargo originário quanto o fim do vínculo funcional não representam óbice à instauração de processo disciplinar, ou seja, tais elementos não configuram empecilho para a apuração. Entende-se ainda que a exoneração, a aposentadoria ou a aplicação de penas capitais oriundas de outro processo administrativo disciplinar não configuram impedimento para apuração de irregularidade praticada quando o ex-servidor estava investido em cargo público.

#### **4.5.2 Abrangência subjetiva**

Considerando o caráter subjetivo do Processo Administrativo Disciplinar restringe-se aos agentes referidos nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Federal n. 8.112/1990:

Art. 1º: Esta Lei institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

Art. 2º: Para os efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Art. 3º: Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

Observe-se que a abrangência subjetiva no processo administrativo disciplinar não se confunde com o conceito de “funcionário público” oferecido pelo Código Penal, tampouco com da lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992). Interessa

assinalar que o alcance do processo administrativo disciplinar da Lei nº 8.112/1990 não abrange os empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista, pois estes, mesmo contratados por intermédio de concurso público, estão submetidos à Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT e não pelo regime estatutário dos servidores públicos, estão sujeitos à responsabilidade disciplinar e administrativa.

Nesta perspectiva, os sujeitos aos quais se destina o processo, ou seja, os que são pertinentes a este estudo são os ocupantes de cargos públicos, configurando a abrangência subjetiva do processo disciplinar da Lei nº 8.112/90: servidores públicos federais, considerando que o conceito de servidor público vincula-se ao de cargo público, aludindo à noção de um conjunto de atribuições e deveres, apesar de compensações e prerrogativas. A respeito do provimento dos cargos públicos, observa-se:

Art. 9º A nomeação far-se-á:

I – em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira;

II – em comissão, inclusive na condição de interino, para cargos de confiança vagos. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997)

Parágrafo único. O servidor ocupante de cargo em comissão ou de natureza especial poderá ser nomeado para ter exercício, interinamente, em outro cargo de confiança, sem prejuízo das atribuições do que atualmente ocupa, hipótese em que deverá optar pela remuneração de um deles durante o período da interinidade. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997).

Considerando a previsão legal, figurará enquanto acusado o servidor que j[a tenha estabilidade bem como aquele em estágio probatório, não procedendo restrição da viabilidade de processo disciplinar exclusivamente ao primeiro, desde que atenda à garantia do processo legal e aos acusados em geral, mesmo em sede administrativa, o contraditório e a ampla defesa.

Observe-se ainda que os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos ou em comissão sujeitam-se a processo administrativo disciplinar, de modo que a punição para ocupante de cargo em comissão (sem vínculo definitivo com a Administração) ocorrerá pela destituição do cargo em comissão (inciso V do art. 127 da Lei nº 8.112/1990), ao passo que aos servidores ocupantes de cargos efetivos cabe a demissão (inciso III do art. 127 da Lei nº 8.112/1990).

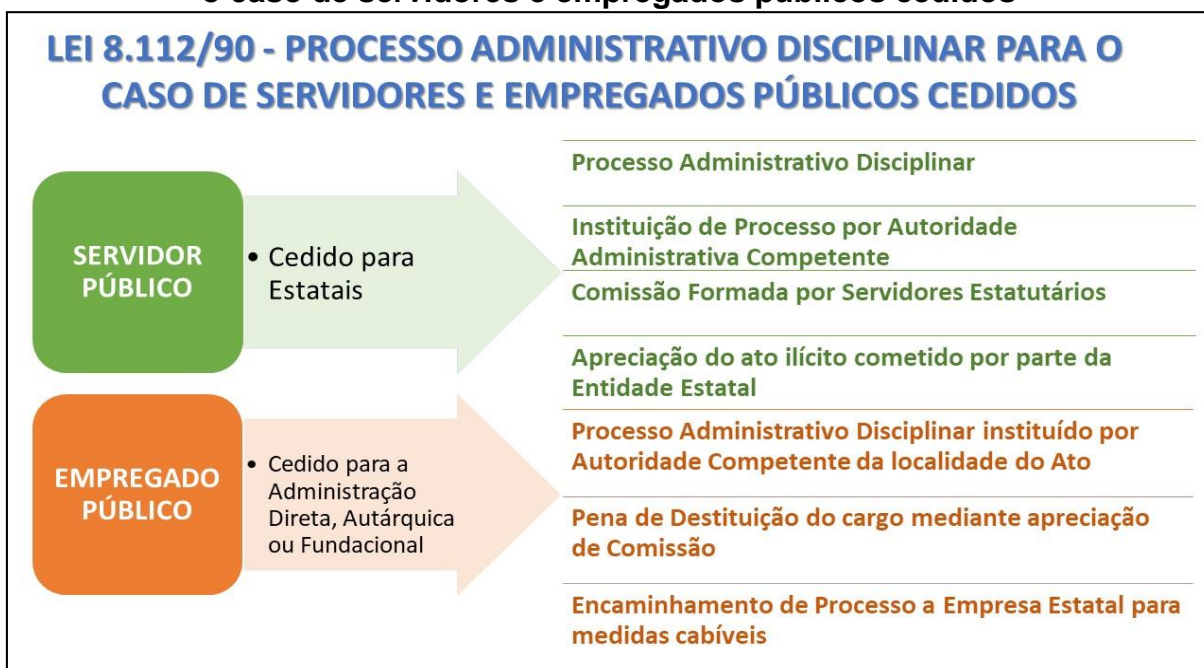
#### 4.5.2.1 Vinculações estatutárias do servidor público em férias, licenças ou outros afastamentos e conflito de interesses

Considera-se mantido o vínculo funcional com a Administração Pública quando o servidor que estiver gozando de seu período de férias, licenças e outros afastamentos, devendo dar continuidade à observância de seus deveres, obrigações e impedimentos legais.

#### 4.5.2.2 Casos de servidores e empregados públicos cedidos

A apuração dessa responsabilidade administrativa está ligada de forma indissociável ao fato de o infrator exercer um cargo público à época do cometimento da infração. Dessa forma deve ser promovida apuração imediata à ciência de irregularidade no serviço público por parte da autoridade por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa (Art. 143 da Lei Federal nº 8.112/1990).

Figura 14 - Processo administrativo disciplinar para o caso de servidores e empregados públicos cedidos



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Brasil (1990).

Nos casos de servidores públicos federais cedidos para Estatais e de nos casos de empregados públicos federais cedidos para a Administração Direta, autárquica ou

fundacional cuja atuação caracterize-se por irregularidades funcionais contra a Administração Pública alguns aspectos devem ser observados.

- a) *Servidores Públicos Federais cedidos para Estatais*: A aplicação de penalidade disciplinar vincula-se à apuração prévia do fato cometida por intermédio de processo administrativo disciplinar, obrigatoriamente instituído por autoridade administrativa competente e conduzido por comissão constituída por servidores estatutários estáveis, cabendo à entidade Estatal apreciar a falta cometida, devendo levar o fato ao conhecimento do Órgão de origem.
- b) *Empregados Públicos Federais cedidos para a Administração Direta, autárquica ou fundacional*: por estar submetido à Lei nº 8.112/90, o empregado público de estatal cedido à União, suas autarquias ou fundações, quando da prática de irregularidade, terá processo instaurado pela autoridade competente da localidade do ato e em condução mediante a legalidade. Conforme o grau da gravidade da infração, será possível à autoridade competente impor a pena de destituição do cargo em comissão (art. 135 da Lei nº 8.112/1990). A culminância do processo disciplinar será encaminhada à empresa estatal de origem, para adoção das medidas cabíveis.

#### **4.5.2.3 Agentes públicos que não se sujeitam à abrangência da Lei Federal n. 8.112/1990**

Interessa apontar que os agentes que não se sujeitam à Lei nº 8.112/90 são os Agentes Políticos, Militares, Particulares em colaboração com o Poder Público, Temporários, Terceirizados, Celetistas, Estagiários e Consultores de Programas Internacionais.



**Figura 15 - Agentes públicos que não estão sob abrangência da Lei 8.112/1990**

LEI 8.112/90 – AGENTES PÚBLICOS QUE NÃO ESTÃO SOB ABRANGÊNCIA DA LEI 8.112/90	
AGENTES POLÍTICOS E VITALÍCIOS	• Chefes do poder executivo, Diplomatas, Ministros de Estado e de Secretarias, Militares e Pessoas Físicas das Forças Armadas
PARTICULARES EM COLABORAÇÃO COM O PODER PÚBLICO	• Agentes que atuam eventualmente em funções públicas sem remuneração e sem vinculação política ou profissional ao Estado
AGENTES TEMPORÁRIOS	• Pessoas contratadas por tempo determinado para suprir necessidade temporária
TERCEIRIZADOS	• Agentes de empresas privadas contratadas pela administração pública para prestação de serviços
EMPREGADOS PÚBLICOS DE EMPRESAS ESTATAIS	• Ingressam por meio de concursos público, mas são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)
EMPREGADOS PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA E FUNDACIONAL	• Não são servidores públicos e também são regidos pela CLT
ESTAGIÁRIOS	• Não são responsabilizados por meio de Processo Administrativo Disciplinar

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Brasil (1990).

a) *Agentes Políticos e Vitalícios*: são titulares de cargos estruturais à organização política do país. No rol constam: os chefes de Poder Executivo, membros do Poder Legislativo, Diplomatas, Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação. Assim a responsabilização do Presidente da República, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado (agentes no âmbito do Poder Executivo Federal) não se dá por intermédio de processo administrativo disciplinar, de modo que o Presidente da República responde ante o Senado Federal ou o STF e os Ministros de Estado respondem perante o STF. Observe-se ainda que aos agentes políticos detentores de cargos vitalícios (membros da magistratura, Ministério Público e Tribunais de Contas) impõe-se a perda do cargo a depender de sentença judicial transitada em julgado.

b) *Militares*: pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios que não estão abrangidos pela Lei nº 8.112/90. Caso haja envolvimento de agente militar em ilícito disciplinar, haverá apuração do fato pela autoridade militar superior hierárquica do militar.

c) *Particulares em colaboração com o Poder Público*: agentes que atuam eventualmente em funções públicas sem remuneração e sem vinculação política ou

profissional ao Estado não são responsabilizados por intermédio de processo administrativo disciplinar.

d) *Agentes Temporários* (Lei Federal nº 8.745/1993): as infrações de pessoal contratado por tempo determinado, para suprir necessidade temporária de excepcional interesse público serão apuradas por meio de sindicância até no prazo de até 30 (trinta) dias com garantia de ampla defesa.

e) *Terceirizados*: são os empregados de empresas privadas contratadas pela Administração Pública para prestarem serviços que não configurem sua atividade-fim. Quando constatado ilícito ou prejuízo à Administração, o Administrador deverá solicitar substituição da pessoa à empresa e, a depender do caso, encaminhá-lo para apuração policial, do Ministério Público ou da Advocacia-Geral da União.

f) *Empregados Públicos de Empresas Estatais* – Regime da CLT: ingressam por meio de concurso público, sua relação jurídica é regida pelas normas da CLT e ocupam emprego público em empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado, não estão abrangidos pela Lei nº 8.112/1990.

g) *Empregados Públicos da Administração Direta, Indireta e Fundacional* – Lei nº 9.962/2000: por estarem sob a CLT, não respondem a PAD nos moldes da Lei nº 8.112/1990. Não são servidores públicos, mas a rescisão do contrato de trabalho somente poderá ocorrer nos casos previstos em lei.

h) *Estagiários*: não estão abrangidos pela Lei nº 8.112/1990 e não são responsabilizados por intermédio de PAD.

i) *Consultores Programas Internacionais*: não se submetem ao PAD nos moldes da Lei nº 8.112/90, por não serem considerados servidores públicos efetivos nem em comissão. Podem responder processo civil, por perdas e danos, e processo criminal, se cabível.

#### **4.6 DAS FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

Em conformidade com a regulamentação trazida pelas Leis Federais nº 8.112/1990 e 9.784/1999, todo PAD obedece a um rito de funcionamento que prevê a existência de uma comissão formada por três servidores estáveis, sob a presidência de um deles, na qual a processualidade obedece a uma evolução sequencial de três fases: 1) instauração; 2) inquérito; e 3) julgamento.

Logo após a denúncia, se acatada for, será instaurado o processo disciplinar. A Lei nº 8.112, de 1990, em seu art. 151, raciona o processo administrativo disciplinar em três etapas: 1 - instauração: publicação do ato que institui a comissão processante; 2 - inquérito administrativo: fase dirigida pela comissão, que inclui instrução, defesa e relatório; 3 - julgamento pela autoridade competente.

Na primeira fase, *instauração*, o PAD possui como característica ritualística o ato de constituição de uma comissão<sup>1</sup> para apurar potencial irregularidade nos atos funcionais de um servidor público (BRASIL, 1990, art. 151). Uma vez definida a comissão disciplinar, ela deverá notificar, de modo imediato, o sindicato a fim de atender aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como deve exercer suas atividades com independência e imparcialidade.

Conforme Oliveira Filho (2013), para instaurar um processo disciplinar, a autoridade tem que deter a competência para tal ato, razão pela qual, em um contexto cada vez mais complexo de estruturação da Administração Pública, se registra uma tendência de especialização nesta atribuição com a criação de corregedorias nos diferentes órgãos para realizar essa árdua tarefa<sup>2</sup>.

A primeira etapa, *instauração*, é a fase de início do processo, mediante a qual ocorre a definição da composição da comissão processante. Tal composição da comissão deve ser por três servidores estáveis os quais não sejam cônjuges ou parentes até o terceiro grau civil do acusado.

Na segunda fase, *inquérito*, o PAD evolui em três etapas sequenciais próprias interconectadas (instrução<sup>3</sup>, defesa e relatório), as quais objetivam fundamentar provas e contraprovas que venham a ser utilizadas na fase processual seguinte e de finalização, que é o julgamento (BRASIL, 1990, art. 151).

Por conseguinte, a segunda etapa, do *inquérito administrativo*, corresponde ao momento designado para levantar todos os elementos capazes de confirmar ou

---

<sup>1</sup> Na fase processual de instauração, a autoridade competente verifica na constituição da comissão requisitos como: a) competência; b) estabilidade dos membros; e c) escolaridade ou nível de cargo efetivo do presidente da comissão.

<sup>2</sup> Vale ressaltar que, em toda comissão disciplinar constituída por três integrantes em um PAD, o presidente dela incorre em condição necessária de possuir qualificação ou nível hierárquico igual ou superior ao do servidor investigado (Brasil, 1990, art. 149).

<sup>3</sup> O prazo global para a fase de instrução do processo administrativo é de 60 dias, contada a data da constituição da comissão, sendo prorrogável por igual período quando as circunstâncias o exigirem (Brasil, 1990, art. 152). Salvo disposição legal específica ou por prorrogação por igual período, concluída a fase de instrução, tanto o servidor interessado possuirá o direito de manifestar-se no prazo de 10 dias, quanto a Administração Pública terá 30 dias como prazo máximo para julgar (Brasil, 1999).

refutar as acusações dirigidas ao servidor. Tal etapa compõe-se de outras três fases: instrução, defesa e relatório.

O roteiro do inquérito administrativo inicia-se com a busca de provas materiais e testemunhais, passando pela apresentação da defesa, até se chegar à conclusão com a elaboração de um relatório conclusivo pela comissão disciplinar quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, o qual é remetido para autoridade instauradora para julgamento.

Figura 16 - Fases do Processo Administrativo Disciplinar



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Brasil (2017).

Por fim, na última etapa, o *juízo*, ocorre o desfecho do processo, mediante será proferida a decisão. Assim, decide-se pelo arquivamento do processo ou pela aplicação da penalidade pertinente ao servidor, salvaguardado o direito ao contraditório e ampla defesa.

Na terceira fase, *juízo*, a finalização processual caracteriza-se pela resolução de lide por parte da autoridade superior, a qual determinou a instauração do PAD, de modo a se observar se houver penalidade a ser aplicada e ela exceder sua competência, devendo encaminhar à autoridade competente.

A autoridade de julgamento deve proceder a arquivamento ou à aplicação da penalidade, acatando o entendimento da comissão processante, ou emitindo poder revisor em relação ao parecer do relatório, caso haja entendimento contrário às provas dos autos ou não haja compatibilidade entre a penalidade sugerida no inquérito e o ilícito administrativo praticado (CGU, 2016).

#### **4.6.1 Instauração**

Será instaurado o processo a partir da publicação da portaria no Diário Oficial da União, que deverá ser realizado pela autoridade competente. A sua publicação constitui ato que autoriza a comissão processante a iniciar seus trabalhos, a qual deverá trazer consigo a designação dos membros da comissão apuradora, o tipo de procedimento a ser realizado, a duração dos trabalhos, o objeto da apuração, entre outros. Há que se observar que não poderá haver a indicação do nome do servidor suspeito, bem como a conduta investigada e sua tipificação legal, isto por força do parecer da AGU GQ-12/94.

O art. 149 prescreve que a comissão será formada por três servidores estáveis, a serem designados pela autoridade competente, de acordo com as regras de hierarquia previstas no art. 143, §3º e observadas às limitações de impedimento e suspeição do art. 149, §2º, que veda a participação de membros que sejam cônjuge, companheiro ou parente do acusado.

Esta comissão deverá exercer suas atribuições com independência, sem interferência da autoridade instauradora, e imparcialidade, buscando a verdade real sem preferência pessoal quanto ao acusado, se atendo sempre aos fatos nos documentos dos autos e à portaria instauradora, sendo ainda assegurado o sigilo necessário à elucidação do caso.

O processo disciplinar deverá ser concluído no prazo de 60 dias, prorrogáveis por igual período se necessário, contados da data de publicação da portaria. Há, porém, que se notar que a inobservância dos prazos não gerará vício ou nulidade ao processo (art.169, §1º).

A instauração do processo implicará na interrupção da prescrição (art. 142, §1º) e também impedirá a exoneração a pedido e aposentadoria voluntária, até o fim do processo e cumprimento da sanção se houver (art. 172).

O inquérito administrativo deverá observar os princípios do contraditório, sempre se assegurando ao acusado o direito à ampla defesa, por intermédio dos meios e recursos admitidos em direito (art. 153). Por isso, deve-se fazer uma notificação prévia ao acusado sobre a instauração do processo, assim que a portaria for baixada, para que desde logo se ponha em exercício o direito de defesa.

Ao servido acusado é reservado o direito de acompanhar o procedimento pessoalmente ou através de procurador, que não necessariamente deverá ser advogado. Poderá ainda arrolar testemunhas, produzir e requerer provas e outros meios para construir sua defesa.

Nesta fase, os membros da comissão deverão realizar as tomadas de depoimentos, acareações, investigações e demais diligências cabíveis para coleta de provas, lançando mão inclusive de técnicos e peritos se necessário.

Há de se anotar que deve ser sempre levado em consideração a licitude da prova e as mesmas devem se apresentar, sempre que possível, em forma escrita. Alguns exemplos de provas são: documental, testemunhal, pericial, confissão, as obtidas por assistência técnica, simulação, reconhecimento de coisas ou pessoas e até mesmo provas emprestadas de outros processos.

No que diz respeito à prova testemunhal, a lei em comento esclarece que as testemunhas serão intimadas a depor mediante mandado expedido pelo presidente da comissão (art. 157) e deverá ser prestado oralmente e só então reduzido a termo, pois é vedada sua prestação via escrita pela testemunha (art. 158).

A inquirição das testemunhas será feita separadamente, preferencialmente no mesmo dia, a fim de evitar que as testemunhas se relacionem e troquem informações. E caso houver contradição nos depoimentos será realizada acareação entre as testemunhas sobre os pontos controversos.

Logo após a tomada dos testemunhos, e produção de todas as provas, deverá ser realizado o interrogatório do acusado, adotando-se os mesmos parâmetros das

testemunhas (art. 159). Sendo facultada a presença do procurador e vedada à interferência deste no interrogatório.

Caso haja mais de um acusado, serão interrogados separadamente e caso haja divergências nas respostas do interrogatório, também far-se-á acareação (art. 159, §1º). Após a análise de todas as provas coletadas a comissão deverá formular a ata de encerramento da instrução, na qual constará a sua deliberação sobre a constância ou não de causa para indicição do acusado.

Tipificada a infração disciplinar, será formulada a indicição do servidor, com a especificação dos fatos a ele imputados e das respectivas provas (art.161). O termo de indicição é o que norteará o indiciado a formular sua defesa, nele estará à delimitação da acusação.

O indiciado será citado por mandado expedido pelo presidente da comissão para apresentar defesa escrita, no prazo de dez dias, assegurando sê-lhe vista do processo na repartição. Havendo dois ou mais indiciados, o prazo será comum e de vinte dias (art. 161, §§1º e 2º).

Caso o indiciado se recuse ao recebimento da citação, o prazo para defesa contar-se-á da data declarada, em termo próprio, pelo membro que fez a citação, com a assinatura de duas testemunhas.

Poderá ainda haver a citação ficta, feita por edital, quando o indiciado não for encontrado e até mesmo citação por hora certa, quando o acusado se oculta propositalmente para não receber a citação.

A defesa deverá ser escrita, elaborada pelo indiciado ou procurador devidamente constituído, na qual deverão constar os contra-argumentos sobre as acusações do mérito do processo.

Caso não seja oferecida a defesa no prazo legal, será considerado revel (art. 164). E então a autoridade que instaurou o processo deverá designar um servidor como defensor dativo, pois a revelia nesse caso não significa a confissão dos fatos.

Após a apreciação da defesa, a comissão deverá elaborar um relatório minucioso, resumindo as peças principais dos autos e provas usadas para formar sua convicção quando a inocência ou não do acusado (art. 165).

Caso a responsabilidade do servidor seja reconhecida, a comissão deverá indicar o dispositivo legal/regulamentar infringido e as circunstâncias do ato (art. 165, §2º). O processo disciplinar, juntamente com o relatório da comissão, então será



remetido à autoridade competente que determinou a sua instauração, para que seja realizado o julgamento (art. 166).

#### 4.6.1.1 Competência

Apresenta-se na Lei Federal nº 8.112/1990 um notado silêncio no que tange à competência para impetrar os procedimentos disciplinares, instaura-se que, no âmbito da Administração Pública Federal, tal competência vincula-se à regulamentação da matéria, processo que depende da estrutura do órgão em questão. O regimento interno de cada órgão público federal, via de regra, supre tal carência legal, assinalando a autoridade competente para instaurar processo disciplinar. Justen Filho (2005) corrobora com tal asserção ao assinalar que tal inicialmente competência recai sobre a autoridade titular da competência para impor a sanção administrativa, sendo legalmente possível a dissociação das duas competências.

Pode-se perceber que caso a irregularidade se dê em unidades diferentes de um mesmo órgão/entidade “se o caso a ser apurado envolve pessoas de diferentes níveis hierárquicos, a competência para instauração do processo será deslocada para a autoridade que tenha ascendência hierárquica sobre todos os servidores envolvidos” e que “havendo mais de um indiciado e diversidade de sanções o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave” (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, MS nº 6078/DF - 1998/0093552-5. Relator: Ministro Gilson Dipp, julgado em 9/4/2003, publicado em 28/4/2003).

Caso ocorra envolvimento de servidores de vários órgãos no mesmo delito deve ser instaurada comissão de PAD por ato conjunto entre os dirigentes máximos de cada órgão ou pela CGU. Infe-re-se ainda, conforme Lins (2007, p. 187), atribuição:

- a) à autoridade máxima do órgão (presidente da autarquia ou da fundação), competência para instaurar as sindicâncias investigatórias e punitivas, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas: i) no âmbito da Administração Central; e ii) no âmbito das demais unidades da Federação, quando a natureza e a gravidade dos fatos e os envolvidos exigirem;
- b) à autoridade máxima do órgão (presidente da autarquia ou da fundação) competência para instaurar os processos disciplinares e os ritos sumários, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas em todo o território nacional;
- c) aos chefes das regionais (gerentes executivos, superintendentes regionais, delegados regionais) competência para instaurar as sindicâncias investigatórias e punitivas, com o fim de apurar as irregularidades ocorridas no âmbito de suas respectivas jurisdições.

A ocasional instauração de processo disciplinar por autoridade incompetente poderá ser objeto de convalidação, conforme jurisprudência do STJ acerca da inviabilidade da anulação do ato de demissão por mero vício formal, quando observados os princípios da ampla defesa e do contraditório (BRASIL, 2007).

#### **4.6.1.2 Forma, Tempo e Lugar dos Processos Administrativos Disciplinares**

Os Processos Administrativos Disciplinares podem ser visualizados em suas especificidades em razão de um tripé fundamental, caracterizado pela existência normativa de forma, tempo e lugar dos atos processuais a serem rigorosamente cumpridos à fim de garantia da eficiência do instituto.

Quanto à *forma*, o processo administrativo disciplinar obedece a uma matriz constitucional que prima pelas garantias individuais por meio de mecanismos inquisitivos e uma estrutura de partes que garantam ao indivíduo a essência do contraditório e da ampla defesa, de modo que os procedimentos inquisitórios obedecem a um caráter dialógico, sem haver discrepância na “paridade de armas” entre as partes (GOMES FILHO, 2017).

Quanto ao *tempo* dos atos, entende-se que a instauração do feito disciplinar deve ocorrer de ofício ou por provocação imediatamente após o conhecimento dos fatos que ensejem apuração observa a cabível cautela no que tange à possível repercussão nos prazos de prescrição<sup>4</sup>.

Quanto ao *lugar* entende-se que a instauração do processo disciplinar, em regra, ocorrerá no âmbito do órgão ou instituição onde ocorrer a ilicitude, considerando melhor viabilidade de coleta de provas e esclarecimento das ocorrências. Considerando a possibilidade de que a infração tenha sido cometida por servidor cedido a outros órgãos, a competência no tange à apuração do fato é imputada ao órgão onde ocorreu a irregularidade.

---

<sup>4</sup> Prescreve em cinco anos a medida administrativa disciplinar para demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo ou função; em dois anos para suspensão; em 180 dias para advertência; todos a partir da data em que a infração foi conhecida. Caso a infração também seja capitulada como crime, aplicam-se os prazos prescricionais previstos na lei penal (BRASIL, 1990, art. 142).

Neste contexto Costa (2011) elucida que, com relação à interveniência entre as esferas de governo não deve haver irrupção de uma esfera sobre a outras, pois cada uma possui legislação específica relativa a seu regime jurídico e seus servidores, o que configura independência entre essas entidades federativas, podendo haver exceções, como a regra estabelecida no parágrafo 3º, do art. 143, da Lei nº 8.112/90, acerca da possibilidade de delegação da apuração da conduta ilegal por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade:

Art. 143. (...) § 3º. A apuração de que trata o caput, por solicitação da autoridade a que se refere, poderá ser promovida por autoridade de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante competência específica para tal finalidade, delegada em caráter permanente ou temporário pelo Presidente da República, pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo e dos Tribunais Federais e pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do respectivo Poder, órgão ou entidade, preservadas as competências para o julgamento que se seguir à apuração (incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97).

#### **4.6.1.3.3 Composição da comissão disciplinar**

O processo administrativo disciplinar estará sob condução de comissão constituída por três servidores estáveis designados pela autoridade instauradora. Desta composição será designado o presidente, cujo cargo deverá ser efetivo superior ou de mesmo nível, ou cujo nível de escolaridade seja igual ou superior ao do acusado, conforme o art. 149 da lei nº 8.112/90. Segundo o art. 12, § 2º do Decreto nº 5.480/05, a comissão deve ser composta por dois ou mais servidores estáveis no caso de sindicância acusatória ou punitiva.

Nos casos de mera sindicância investigativa observa-se uma hipótese facultativa, de modo que o procedimento poderá ser instaurado com um ou mais servidores, os quais não precisam ser obrigatoriamente estáveis.

A comissão designada é considerada como instrumento legalmente competente na condução do processo em segunda fase do processo disciplinar (inquérito administrativo) composto por instrução, defesa e relatório. Assim, considera-se a condição de comissão disciplinar designada a partir da publicação da portaria inaugural, quando se dá início o prazo.

## 4.6.2 Inquérito Administrativo

Seguindo-se assim à segunda etapa, do inquérito administrativo, parte-se para o levantamento dos elementos capazes de confirmar ou refutar as acusações que pesam sobre o servidor, ou seja, esforço para reunir o maior número possíveis de fatos, evidências, depoimentos, entre outros.

Carvalho (2008) assinala que o inquérito administrativo está dividido em três momentos diferentes: *instrução* probatória, citação do acusado com abertura de prazo e oportunidade de *defesa* e elaboração do *relatório*, os quais serão explanados nas seções dispostas a seguir.

### 4.6.2.1 Instrução

Enquanto elemento inerente à continuidade dos processos administrativos disciplinares e sindicâncias acusatórias destaca-se a necessidade de dar ciência às partes envolvidas a respeito dos atos, processo cognominado “comunicações processuais”. Nesta perspectiva, indica-se a existência de três formas usualmente aplicadas por parte das comissões disciplinares notificar as partes quanto à marcha processual, as quais são a notificação prévia, a intimação e a citação.

A notificação prévia é um ato, de natureza oficial, expedida pelo presidente da comissão processante que se configura como uma comunicação processual por meio da qual informa-se o acusado da instauração do processo, viabilizando desde o início o exercício do contraditório e ampla defesa.

A intimação é a comunicação de atos processuais que tenham sido praticados ou que serão ainda praticados no curso do processo. Nesta perspectiva, tais atos são comunicados ao acusado, aos informantes, ao defensor, às testemunhas, ao perito, entre outros.

Por fim, a citação é a comunicação processual, na esfera administrativa, que após o indiciamento e configura-se como chamamento à apresentação de defesa escrita. Observa-se que, via de regra, os atos de comunicação são assinados pelo presidente da comissão disciplinar, os quais são produzidos em duas vias direcionadas ao destinatário e a juntada ao processo.

#### 4.6.2.2 Defesa

Nesta fase, o servidor deverá por escrito suas razões escritas, pessoalmente ou por advogado da sua escolha. Caso haja falta de defesa, a comissão irá designar funcionário, preferencialmente bacharel em Direito, em defesa do indiciado. Importa apontar que, apesar desta fase ser denominada de defesa, as diretrizes relativas à instauração e à instrução do processo já têm a finalidade de viabilizar a ampla defesa ao servidor. Nesta perspectiva na fase da defesa deve ser levado em consideração: o ato de *citação* e *defesa*, bem como a possibilidade de *revelia*.

a) Citação: ao ser findada a fase de indicição, ocorrerá a citação dos indiciados visando a apresentação das defesas, respectivamente. Tal procedimento dar-se por meio de mandato de citação. Nesta perspectiva, existem dois tipos de citação no processo administrativo disciplinar: real e ficta. A citação real refere-se à entrega da citação ao indiciado ou ao seu procurador ao passo que a citação ficta cabe para suprir a ausência da possibilidade de se entregar a citação ao indiciado ou ao seu procurador.

Essa citação produz dois efeitos jurídicos: ciência do ato e iniciação do prazo. Assim, o primeiro efeito refere-se ao ato de dar ciência ao indiciado sobre a delimitação dos ilícitos administrativos percebido pela comissão processante ao passo que o segundo efeito jurídico é relativo à contagem do prazo para apresentação da defesa, o qual será contado a partir do número de indiciados. Conforme o art. 161, se houver apenas um indiciado, o prazo para apresentar a defesa escrita será de 10 dias (§ 1º) e se houver mais de um indiciado, o prazo será comum e de 20 dias (§ 2º) a contar da citação do último indiciado (BRASIL, 2017).

b) Defesa escrita: A defesa apresenta-se como segunda subfase do inquérito administrativo, cujo prazo de apresentação tem início a contar da data da citação e cuja apreciação deve ser minuciosa sobretudo quanto à qualidade da escrita apresentada pelo indiciado, considerando que a comissão processante pode requerer apresentação de nova peça defensiva caso entenda ser a primeira inepta ou insuficiente, para resguardo em caso de recursos futuro.

Nestes termos, a defesa deve apresentar-se de forma escrita, podendo ser realizada pelo indiciado, ou a seu critério, por um procurador, não sendo necessária

formação em direito, ou que seja advogado, considerando ser assegurado constitucionalmente aos acusados em geral, a garantia de defesa e do contraditório, não sendo admissível iniciar a fase processual seguinte sem que a defesa tenha sido apreciada.

c) Revelia: considera-se o indiciado como revel em duas situações apenas: quando não apresenta defesa escrita ou quando a apresentada é considerada inepta pela comissão disciplinar. Nestas condições, importa explicitar que não há amparo legal para permitir à comissão designar ou solicitar à autoridade instauradora que nomeie defensor dativo com o fim de acompanhar ato de instrução do qual o acusado foi notificado, mas não compareceu e se fez representar (BRASIL, 2017).

Caso o indiciado revelia reapareça e deseje oferecer sua defesa, cabe à comissão recebê-la e avaliar as defesas elaboradas pelo próprio servidor e pelo seu defensor dativo, extraíndo, de cada peça, o que melhor apresentar-se como opção para o indiciado.

#### **4.6.2.2.1 Defesa em um PAD à luz da Súmula Vinculante n. 05/2008 do STF**

Ao se discutir as principais transformações inovativas no rito dos processos administrativos disciplinares, a edição da Súmula Vinculante nº 05/2008 do Supremo Tribunal Federal (STF) tornou-se um divisor de águas, haja vista que simplificou o quadro operativo da defesa de um servidor, sem comprometer o direito ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que normatizou que “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição” (STF, 2008).

A nova jurisprudência possui amplo impacto principalmente na segunda fase processual, o inquérito, pois se, de um lado, o STF deliberou uma interpretação constitucional à ausência de defesa técnica por advogado no PAD, de outro lado, a doutrina apresentou-se majoritariamente contrária à constitucionalidade da Súmula Vinculante nº 05/2008.

Em um primeiro plano, a doutrina explora que a polêmica da Súmula Vinculante nº 05/2008 do STF, em termos históricos, materializa-se pelo fato de inverter completamente a interpretação dominante regida previamente pela Súmula nº

343/2007 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a qual deliberava ser obrigatória a presença de advogado em todas as fases de processo administrativo disciplinar.

Em um segundo plano, a doutrina foca a ausência de defesa técnica por advogado no PAD como uma afronta ao direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa (BACELLAR; HACHEM, 2010), uma vez que a defesa técnica proporcionada por um advogado não é uma simples necessidade corporativa de uma instituição como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), mas, antes, reflete uma garantia constitucional para que qualquer cidadão (servidor ou não) possa ter meios para a ampla defesa de seus direitos (OLIVEIRA; NUNES, 2008).

#### **4.6.2.2 Defesa, provas e contraprovas em um PAD**

Em função da flexibilização do quadro operativo de defesa de um servidor público promovido pela Súmula Vinculante nº 05/2008 (STF, 2008), a juntada de provas e contraprovas em um PAD passou a adquirir relevância, proporcionando, não apenas a efetivação dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório<sup>5</sup>, mas também, contrabalanceando a potencial ausência da defesa técnica de um advogado.

Nesse novo contexto produzido pela Súmula Vinculante nº 05/2008 do STF, o art. 155 da Lei Federal nº 8.112/1990 adquire um oxigenado destaque operacional por justamente, na fase de inquérito do PAD, dispor que a comissão disciplinar terá amplos poderes para providenciar o levantamento de provas materiais e testemunhais a fim de garantir o atendimento aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de provas, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos. (Brasil, 1990, art. 155)

---

<sup>5</sup> Os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, elencados na Carta Magna brasileira em seu art. 5º, LV (Brasil, 1988), dispõem que, tanto no processo judicial quanto no processo administrativo, cabe aos litigantes em geral, bem como aos investigados, a benesse oferecida pelos citados princípios, ou seja, lhes são assegurados todos os meios de defesa possíveis com os recursos a essa defesa inerentes. Cabe ressaltar o fato de serem institutos distintos, porém complementares, já que a ampla defesa refere-se, conforme Moraes (2003), ao asseguramento de condições ao réu que lhe viabilizem utilizar no processo todos os meios de prova admissíveis com o intuito de elucidar a verdade, sendo o princípio do contraditório a própria exteriorização da ampla defesa.

Assim, assegura-se ao investigado o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou, por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial (BRASIL, 1990, art. 156), assegurando a ampla defesa dele, bem como o exercício do contraditório.

Frente aos limites e possibilidades das provas nos processos administrativos disciplinares, surge um tripé de pontuações inter-relacionadas que merecem destaque, sendo elas exploradas a seguir na seguinte ordem: a) ônus da prova da Administração Pública; b) discricionariedade da produção de provas; e c) utilização de prova emprestada.

Em primeiro lugar, o princípio da inocência do art. 5º, LVII, da Constituição Federal também é observado no PAD, sendo o servidor acusado considerado inocente até que os meios de prova produzidos pela Administração Pública, a ampla defesa e o devido processo legal administrativo demonstrem o contrário, em que os fatos e as provas devem desconstituir a presunção de inocência do servidor público (MATTOS, 2003).

Destarte, em relação ao ônus da prova, segundo Moraes (2003), cabe ao Estado, ou seja, à própria Administração Pública, comprovar a culpabilidade do acusado, já que todos são considerados constitucionalmente inocentes até que se prove o contrário, sob pena de abuso de poder estatal.

Nesse contexto de reversão do ônus da prova, surge o princípio do *in dubio pro reo* aos acusados em processos administrativos disciplinares com a finalidade de materializar a máxima jurídica de que, diante de dúvida potencialmente existente, se deve decidir em favor do acusado, presumindo-se sua inocência.

Em segundo lugar, conforme o inciso LVI do art. 5º da Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), a Administração Pública possui ampla liberdade para produzir provas e contraprovas desde que por meios lícitos, observados critérios mínimos que garantam a lisura processual em conformidade aos princípios constitucionais essenciais e derivados.

Por isso, cabe à Administração Pública, no caso a comissão disciplinar, verificar a ocorrência dos elementos de prova a ser produzida contra o acusado, sendo eles: a) que a prova seja lícitamente obtida; b) que a prova se pratique e desenvolva com observância do devido processo legal; e c) que a prova seja suficiente para elucidar os fatos apurados (MATTOS, 2003).



Não é suficiente à comissão disciplinar presumir a culpabilidade do servidor público investigado, uma vez que no PAD há uma dinâmica de reversão do ônus da prova, na qual não cabe ao acusado provar sua inocência, mas, antes, compete à Administração Pública, autora do processo e acusadora, demonstrar comprovadamente, com base em fatos, a culpa da parte<sup>6</sup>.

Em terceiro lugar, cabe ressaltar a possibilidade da utilização da prova emprestada<sup>7</sup> no âmbito no processo administrativo disciplinar quando garantido ao acusado o contraditório e a ampla defesa. Neste sentido, o Acórdão nº 992.608/2017, emitido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), é exemplar ao julgar procedente a utilização de provas de inquérito policial no processo administrativo para a demissão do servidor ora investigado.

Até mesmo a interceptação telefônica, desde que devidamente autorizada pelo Judiciário, pode ser utilizada em processo disciplinar, devendo ser respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa, sob a pena de anulação da sindicância e do próprio PAD (STJ, 2008).

Vale ressaltar o fato de a prova emprestada poder ser trazida ao PAD tanto pela Administração Pública quanto pelo acusado, sendo que a comissão disciplinar deve deliberar sobre buscar essa prova, devendo o presidente da respectiva comissão oficial à autoridade administrativa ou judicial responsável pelo processo administrativo ou judicial respectivo.

Com base nas discussões ora apresentadas sobre o processo administrativo disciplinar e sobre a crescente relevância contextual que as provas passam a adquirir após a edição da Súmula nº 05/2008 do STF, a fim de garantir o atendimento processual da ampla defesa e do contraditório, os resultados apresentados na presente pesquisa apontam uma clara divergência entre a doutrina e a jurisprudência, demonstrando a complexidade que a temática adquiriu nos últimos anos.

---

<sup>6</sup> Tal como no direito penal, na investigação advinda do processo administrativo disciplinar, cabe à Administração Pública comprovar a materialidade do fato delituoso imputado ao servidor investigado. Não obstante, não basta a simples apresentação de indícios de autoria, já que esta deverá ser devidamente comprovada para que o servidor acusado possa ser efetivamente apenado (ABREU, 1993; Mattos, 2003).

<sup>7</sup> Conforme Talamini (1998), prova emprestada consiste no transporte de produção probatória de um processo para outro. É o aproveitamento de atividade probatória anteriormente desenvolvida mediante traslado dos elementos que a documentaram. Após a juntada da prova emprestada, deverá o servidor acusado manifestar-se sobre ela com o fito de exercer a ampla defesa e o contraditório, ressaltando-se o fato de não haver no processo disciplinar nenhuma hierarquia entre as provas, as quais deverão ser analisadas de maneira motivada pela comissão correspondente.

Conclui-se que a nova centralidade das discussões sobre provas nos processos administrativos disciplinares não acontece por acaso, mas, antes, é o reflexo das contradições entre celeridade processual e garantismo da ampla defesa e do contraditório manifestadas pelo STF em deliberação sumular de uma nova normatização, materializando dissonância doutrinária e jurisprudencial a práticas previamente consolidadas na Administração Pública brasileira.

#### 4.5.2.3 Relatório

A preparação do Relatório, por parte da Comissão, deverá atentar-se para que o Relatório Final seja fundamentado nas provas trazidas aos autos, com isenção de impressões pessoais e eventuais sentimentos ligados aos indiciados. Assim, a segunda fase do inquérito administrativo encerra-se com a apresentação do Relatório Final, configurando o último ato da Comissão e sua conseqüente extinção.

Nestes termos, o Relatório Final possui função tripartite: *informativa* (conter dados e elementos satisfatório à apuração), *opinativa* (trazer, ao órgão, sugestões de melhoria para casos semelhantes futuros) e *conclusiva* (posicionamento quanto à ocorrência da irregularidade bem como inocência ou culpa dos indiciados e eventual penalidade a ser aplicar), conforme assinala Costa (2011).

Após avaliar a defesa do indicado a Comissão do PAD deverá decidir por: a) propor o *arquivamento do procedimento disciplinar*, quando convencida da inocência do servidor; ou b) proceder ao *enquadramento administrativo do ilícito disciplinar* apurado, quando convencer-se pela responsabilidade administrativa do indiciado.

Apesar de a Lei nº 8.112/90 não assinalar um rol de elementos que deverão compor a peça em questão, aponta-se alguns elementos essenciais para um Relatório Final satisfatório (BRASIL, 2017): identificação da comissão, resumo dos fatos sob apuração, breve relato das medidas adotadas pela Comissão, relação de eventuais exames periciais e suas conclusões, elementos detalhados sobre os indiciamentos, razões apresentadas na defesa escrita e as considerações sobre cada uma delas, conclusão pela inocência ou culpa dos servidores envolvidos e eventual penalidade a ser aplicada (segundo natureza e a gravidade da infração), encaminhamentos necessários, (Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, entre outros), eventuais medidas administrativas a serem adotadas.

### 4.5.3 Penalidades aplicáveis

No Relatório Final deve concluir pela responsabilidade administrativa do servidor e explicitar o dispositivo legal ou regulamentar transgredido. Emende-se que as infrações de natureza culposa são enquadradas nos ilícitos disciplinares previstos nos arts. 116 ou 117, incisos I a VIII, XVII a XIX, da Lei nº 8.112/90, ao passo que as infrações de natureza dolosa são enquadradas nos ilícitos previstos nos arts. 117, IX a XVI, ou 132 da Lei nº 8.112/90. Neste contexto, conjecturam-se as penalidades aplicáveis a cada caso.

**ADVERTÊNCIA:** tem a finalidade de chamar a atenção, oficial e publicamente, do servidor visando a correção de seu comportamento irregular, não exigindo o afastamento do agente transgressor de suas tarefas (BRASIL, 2017). Conforme previsto no art. 129 da Lei nº 8.112/90, a advertência poderá ser aplicada "(...) nos casos de violação das proibições constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique penalidade mais grave".

a) **SUSPENSÃO:** a suspensão destina-se para os casos de *reincidência de irregularidades apenas com advertência*, de *violação das obrigações* do art. 117, XVII e XVIII, da Lei nº 8.112/90, *caso de recusa de submissão à inspeção médica*, casos de violação das proibições constantes do art. 117 (incisos I a VIII e XIX) e *inobservância de dever funcional* previsto em lei, regulamentação ou norma interna que justifiquem penalidade mais grave.

b) **EXPULSÃO (DEMISSÃO, CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA OU DISPONIBILIDADE E DESTITUIÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO):** as condutas ilícitas passíveis de demissão vinculam-se à responsabilidade subjetiva dolosa, mediante a qual o agente transgressor agiu com intenção ou, ao menos, assumiu os riscos do resultado. Em consonância ao previsto no art. 137, caput, da Lei nº 8.112/90, a demissão ou destituição de cargo em comissão dá-se em decorrência de infringência do art. 117, nos casos de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem; atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas incompatibiliza o agente para nova investidura em cargo público federal, efetivo ou em comissão, por 5 anos.

O art. 137 assinala que o servidor demitido ou destituído do cargo em comissão por crime contra a administração pública, improbidade administrativa, aplicação

irregular de dinheiros públicos, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional e corrupção não poderá retornar ao serviço público federal. Assim, entende-se que a cassação de aposentadoria é aplicável ao servidor inativo que houver praticado, quando ativo, falta passível de demissão. Observe-se ainda que a destituição de cargo em comissão aplica-se aos não ocupantes de cargo efetivo que cometerem irregularidades puníveis com suspensão e de demissão.

#### **4.6.3 Do julgamento**

Findado o Relatório Final e entregues os autos à autoridade instauradora, inicia-se a última fase do processo: o julgamento. Assim, após o recebimento do processo, a autoridade julgadora deverá proferir sua decisão no prazo de vinte dias após o recebimento (art. 167). O qual deverá acatar o relatório da comissão, a não ser que as provas difiram do disposto nos autos (art.168).

Caso seja observada a ocorrência de vício insanável, a autoridade deverá declarar a nulidade do processo, e no mesmo ato deverá constituir nova comissão para instauração de novo processo administrativo (art. 169). Caso seja verificada que a infração também se tipifica penalmente, o processo disciplinar deverá ser remetido ao Ministério público, para que se proceda com devida ação penal (art. 171).

Na possibilidade de aplicação das penalidades expulsivas, por parte dos Ministros de Estado, a avaliação não pode ser dispensada, considerando que o julgamento e a aplicação da penalidade são atos indissociáveis, por tratar-se de único ato único produzido pela autoridade competente, reverberando em um ato jurídico perfeito após publicação da portaria de julgamento no Diário Oficial da União ou em Boletim Interno (BRASIL, 2017).

Para a possibilidade de aplicação de penalidade de suspensão, pode ocorrer sua execução após a publicação da portaria na qual constou a previsão da punição do servidor, sendo realizada por autoridade diversa da autoridade julgadora, ou seja, pela autoridade do local de lotação do indiciado, então apenado.

#### **4.7 DA SINDICÂNCIA**

Entende-se que o processo administrativo disciplinar – PAD (lato sensu) abrange tanto a sindicância administrativa quanto o processo administrativo disciplinar

(stricto sensu), conforme assinala o art. 143 da Lei nº 8.112/90. Por um lado, tem-se o processo administrativo disciplinar enquanto meio de apuração e punição de faltas graves dos servidores públicos e outras pessoas sujeitas ao regime funcional de determinados estabelecimentos da Administração Pública. Por outro lado, tem-se a sindicância, enquanto meio sumário de apuração de irregularidades na atuação do servidor, assim como instauração de processo e aplicação de punição.

Neste contexto, explicita-se a natureza da sindicância enquanto inquérito administrativo que precede o processo administrativo disciplinar, possuindo duas categorias. A primeira categoria projeta-se com caráter preliminar e informativo do processo administrativo disciplinar, aludindo a uma apuração prévia. A segunda categoria relaciona-se ao caráter processual da sindicância, destinando-se à apuração da responsabilidade de servidor em questão.

#### **4.7.1 Investigativa**

A sindicância investigativa, preparatória ou inquisitorial não está expressamente assinalada na Lei nº 8.112/90, porém é possível constatar sua existência formal no inciso II do art. 4º da Portaria CGU nº 335/2006, definindo-a como “procedimento preliminar sumário, instaurada com o fim de investigação de irregularidades funcionais, que precede ao processo administrativo disciplinar, sendo prescindível de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa”. À luz da percepção da doutrina brasileira, conforme Meirelles (2011, p. 705) pode-se entender a sindicância administrativa como:

[...] meio sumário de apuração ou elucidação de irregularidades no serviço para subsequente instauração de processo e punição ao infrator. Pode ser iniciada com ou sem sindicado, bastando que haja indicação de falta a apurar. Não tem procedimento formal, nem exigência de comissão sindicante, podendo realizar-se por um ou mais funcionários designados pela autoridade competente. Dispensa defesa do sindicado e publicidade no seu procedimento, por se tratar de simples expediente de apuração ou verificação de irregularidade, e não de base para punição, equiparável ao inquérito policial em relação à ação penal.

Sob esta mesma perspectiva, alude-se o pensamento de Costa (2011, p. 322), o qual afirma que:

[...] a sindicância disciplinar, na espécie inquisitorial, além de não jungir-se ao esquema do contraditório, é realizada de forma sigilosa e discricionária. O perfil inquisitorial dessa espécie de sindicância retira-lhe a característica de

processo. O que a torna imprópria para servir de base à imposição de qualquer reprimenda disciplinar, por mais branda que seja. Nessa espécie de sindicância, impõe-se o sigilo com vistas a preservar a dignidade do serviço público. Bem como para tornar mais eficientes os trabalhos investigatórios. Já a discricionariedade assegura que as investigações sejam realizadas nos moldes definidos pelo sindicante. Sem sujeição a ritos preestabelecidos. O que não implica contemporizar arbitrariedades, prepotências e desmandos.

Na ótica dos tribunais superiores brasileiros a respeito do processo de sindicância investigativa, pode-se observar as seguintes ementas:

Ementa: A estrita reverência aos princípios do contraditório e da ampla defesa só é exigida, como requisito essencial de validade, assim no processo administrativo disciplinar, como na sindicância especial que lhe faz às vezes como procedimento ordenado à aplicação daquelas duas penas mais brandas, que são a advertência e a suspensão por prazo não superior a trinta dias. Nunca, na sindicância que funcione apenas como investigação preliminar tendente a coligir, de maneira inquisitorial, elementos bastantes à imputação de falta ao servidor, em processo disciplinar subsequente.

(BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS nº 22.791. Relator: Ministro Cezar Peluzo, julgado em 13/11/2003, publicado em 19/12/2003)

Ementa: 1. A sindicância que vise apurar a ocorrência de infrações administrativas, sem estar dirigida, desde logo, à aplicação de sanção, prescinde da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, por se tratar de procedimento inquisitorial, prévio à acusação e anterior ao processo administrativo disciplinar.

(BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 7.983. Relator: Ministro Hélio Quaglia Barbosa, julgado em 23/2/2005, publicado em 30/3/2005)

Nestes termos nota-se que a Portaria CGU nº 335/2006 não deliberou expressamente acerca da realização da sindicância, de modo que somente duas especificações foram explicitadas: quanto ao responsável pela condução da sindicância, servidor(es), e quanto ao prazo de conclusão da sindicância (30 dias prorrogáveis).

Dada a inexistência de um rito expressamente definido acerca da sindicância investigativa, recomenda-se a observância de suas características fundamentais: sigilo; caráter investigativo; e prescindibilidade dos princípios do contraditório e da ampla defesa, de igual modo recomenda-se a publicação do ato por meio de uma portaria ou simples despacho (BRASIL, 2017). Por fim, analisadas as informações obtidas, a autoridade designada poderá decidir pela instauração por intermédio de sindicância acusatória/punitiva ou processo administrativo disciplinar ou ainda pelo arquivamento do processo.

#### **4.7.1 Punitiva**

A sindicância punitiva, também designada como acusatória ou contraditória, é entendida como o procedimento legal instaurado com a finalidade de apurar responsabilidade de menor potencial ofensivo, sob observância do devido processo legal, assegurados ampla defesa, contraditório e produção de todos os meios de provas admitidos em direito (MATTOS, 2010). Diferenciar a sindicância investigativa (preparatória) e punitiva (acusatória) é imprescindível para adentrar à fase instrutória do procedimento e, por conseguinte, seguir ao desfecho do processo e promover seu relatório final.

Considerando tais termos torna-se imperativo observar a espécie do instrumento utilizado: investigativo ou punitivo. Quando se tratar de processo acusatório ou punitivo, cabe à comissão balizar-se segundo os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sob pena de invalidade e ulterior declaração de nulidade pela própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário.

Por um lado, na sindicância investigativa não há exigibilidade de autoria e materialidade, além de prescindir do contraditório e da ampla defesa, constar possibilidade de condução por um ou mais sindicantes e não possuir etapas previamente definidas. Considerando tais elementos pode-se defini-la como procedimento preparatório instrumental de mediação para instauração de um processo administrativo disciplinar ou sindicância acusatória/punitiva.

Por outro lado, é possível entender que a sindicância acusatória/punitiva exige condução por comissão composta por dois ou mais servidores estáveis, observadas as etapas dispostas no rito ordinário do processo administrativo disciplinar (inquérito administrativo): instrução, defesa e relatório (BRASIL, 2017).

#### **4.8 CONCLUSÕES PARCIAIS**

Considerando o aporte legal, jurisprudencial e doutrinário proposto, observa-se a existência de uma doutrina garantista fundamentada em um rol de princípios em contraposição a alguns elementos jurisprudenciais que são problematizadores, visto que as leis elencadas, Lei Federal nº 8.112/1990 e Lei Federal nº 9.784/1999,

possuem notável razoabilidade em termos de aplicabilidade, bem fundamentada em uma série de princípios constitucionais e são garantistas.

Entretanto evoca-se que a Súmula nº 05/2008 do STF acaba dando origem a uma série de problemas de segurança jurídica e tal dinâmica acaba gerando um problema de esquizofrenia do ponto de vista do Processo Administrativo Disciplinar. Diante desse imbróglio, é possível observar que a jurisprudência finda por ser consolidada pela corte superior, o STF, o qual projeta-se na contramão do que a doutrina pondera em termos principiológicos.

Tal arcabouço viabiliza, portanto, a compreensão de que existe uma plena convergência da doutrina em relação aos dispositivos normativos, Lei Federal nº 8.112/1990 e Lei Federal nº 9.784/1999, que regulamentam a temática de Processo Administrativo, originando conflitos entre a jurisprudência consolidada pela corte superior (STF) por meio da Súmula nº 05/2008 do STF frente aos argumentos colocados pela doutrina que tem uma clara fundamentação constitucional e garantista no que se refere à ampla defesa e direito ao contraditório.



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na última etapa do presente estudo cuja construção parte da combinação de uma análise sistemática da literatura e uma revisão doutrinária no Direito Administrativo a respeito tanto do Processo Administrativo, quanto do Processo Administrativo Disciplinar, será realizada uma apresentação sintética dos principais desdobramentos e debates propostos na dissertação, além dos resultados e sugestões da pesquisa e, por fim, as conclusões.

A apresentação das sínteses dos três capítulos aborda os tópicos de destaque objetos de análise na dissertação, mediante a descrição da pesquisa desenvolvida, bem como detalhamento quanto aos procedimentos realizados nas respectivas seções, além dos resultados obtidos e as considerações preliminares construídas. Assim, serão assinalados os principais resultados norteadores da validação do trabalho, por meio do qual foi comprovada a relevância da temática do Processo Administrativo.

Por fim apresentam-se as conclusões de todo o estudo endossando a proposta do problema inicial apresentado, bem como suas hipóteses, os quais foram satisfatoriamente respondidos com o desenvolvimento da pesquisa, demonstrando a necessidade de ampliação das discussões concernentes ao Processo Administrativo.

### 5.1 SÍNTESES DAS DISCUSSÕES

O capítulo primeiro intitulado *Campo de Estudos sobre Processo Administrativo* fundamentou-se em uma análise sistemática e integrativa dos estudos sobre Processo Administrativo entre os anos de 1962 e 2018, cuja análise lançou-se sobre o campo científico brasileiro, fruto dos estudos e investigação científica a respeito da temática.

O elemento de referência para a pesquisa partiu da construção teórica do campo científico, bem como a identificação de sua estruturação a respeito do perfil dos pesquisadores, dos grupos de pesquisa e dos programas científicos atuantes, exprimindo o estado da arte nos debates existentes e promovendo o mapeamento e caracterização do campo científico sobre Processo Administrativo, com intermédio do procedimento de mapeamento de um campo científico sob o viés de três dimensões: fenomenológica, ontológica e epistemológica.

Sob tal perspectiva o primeiro capítulo desencadeou um mapeamento do perfil de produção e o perfil dos doutrinadores no que tange ao Processo Administrativo por meio de uma revisão integrativa que identificou bibliometricamente o estado da arte na temática de Processo Administrativo.

Primeiramente realizou-se uma análise a respeito da evolução fenomenológica das publicações científicas atinentes ao Processo Administrativo por intermédio de uma revisão integrativa na plataforma científica *Google Scholar*, fundamentando-se em um enfoque bibliométrico alicerçado tanto numa ampla investigação da produção científica total quanto sobre análise específica dos textos com maior volume de citação sobre Processo Administrativo, assinalando o fluxo anual e o estoque acumulado das produções.

Por intermédio da investigação desenvolvida no capítulo foram identificadas as três fases estruturais de difusão das produções científicas sobre Processo Administrativo partindo da identificação da aceleração crescente, abrupta desaceleração e desaceleração marginal, por meio das quais foram assinaladas as áreas de maior interesse a respeito do tema como o enfoque jurídico, do campo da administração, de saúde, educação e multidisciplinar, além da identificação dos momentos de maior ênfase e difusão das produções sobre a temática.

Foi desenvolvida ainda a estruturação descritiva do ciclo de vida da produção científica sobre Processo Administrativo com elucidação de três fases de desenvolvimento das pesquisas sobre a temática, exprimindo um processo evolutivo no que tange ao perfil das pesquisas, dos pesquisadores e dos grupos de pesquisa, visto que em cada fase desencadeou-se um adensamento tanto em escala quanto em escopo da própria comunidade científica.

Foi também difundida a caracterização fenomenológica do campo científico sobre Processo Administrativo, tomando como referência o procedimento de extração de dados brutos primários com base na Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por intermédio do mapeamento do perfil de quem produção ciência no país, originando a identificação de 45 grupos de pesquisa e de 6.454 pesquisadores sobre o tema.

Por meio da caracterização dos pesquisadores foi identificada uma ampla maioria de brasileiros, os quais não são da área de Direito, ao passo que se constatou apenas 31 pesquisadores estrangeiros dedicados diretamente à área de Direito,

expressando que o campo científico de estudos sobre Processo Administrativo promove uma agenda nacional com baixo grau de internacionalização da pesquisa.

Quanto ao gênero a comunidade de pesquisadores estrangeiros no Brasil é majoritariamente masculina (74%) em relação à presença feminina (26%). Foi verificado um percentual de 94% pesquisadores em cursos pós-graduação *stricto sensu* e apenas 6% *lato sensu*, os quais são, como pode ser observado, majoritariamente professores (74%).

Quanto aos grupos de pesquisas, a construção do mapeamento e caracterização fundamentou-se na extração de dados primários no Diretório de Grupos de Pesquisa, vinculado à Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por intermédio da verificação dos seguintes termos como *proxy*: “Processo Administrativo”, derivando na identificação de 45 grupos de pesquisa que trabalham com Processo Administrativo.

Por meio da revisão sistemática dos grupos de pesquisa foi possível identificar que a evolução geracional dos grupos de pesquisa institucionalizou-se a partir de uma polarização de padrão de distribuição socioespacial verificado, por um lado, pela ausência de grupos de pesquisa em diversos estados, sobretudo nas regiões Norte e Centro-oeste, e, por outro lado, por um padrão caracterizado por maior concentração de grupos de pesquisa mais concentradamente nos estados das regiões Sul e Sudeste, expressando uma alta concentração (66%) em 6 estados – Rio Grande do Sul (15%), Paraná (11%), Rio Grande do Norte (11%), São Paulo (11%), Minas Gerais (8,8%) e Rio de Janeiro (8,8%).

O capítulo primeiro viabilizou a identificação, quanto os grupos de pesquisa que trabalham direta ou indiretamente com a temática Processo Administrativo, que 45% possuem profissionais do gênero masculino como líderes de pesquisa, à medida que em 24% dos casos existe compartilhamento de liderança entre ambos os gêneros e os casos de liderança apenas do gênero feminino se dá em apenas 29% dos grupos. A análise permitiu identificar ainda que os grupos de pesquisa ligados à temática Processo Administrativo são provenientes majoritariamente (73%) de instituições públicas e em caráter minoritário outros grupos (27%) originadas de instituições da iniciativa privada.

A análise proposta no primeiro capítulo trouxe o estudo a respeito do ciclo de vida do estado da arte sobre Processo Administrativo referente às áreas de publicação em um universo de 4.200 textos. O perfil qualitativo das publicações científicas sobre

Processo Administrativo expressa-se na difusão do seu ciclo de vida a partir de um levantamento de cunho tanto amostral quanto comparativa acerca do perfil do estado da arte, tomando como referência os 10 textos mais citados em cada fase.

No primeiro capítulo foi realizada uma caracterização epistemológica do estado da arte do campo científico sobre a Processo Administrativo, devido à necessidade de ser realizado o mapeamento das peculiaridades atinentes à edificação do conhecimento por intermédio da verificação do estado da arte que norteou as discussões mais importantes nas 3 fases de evolução do ciclo de vida da produção científica e configuração dos eixos temáticos mais importantes resultantes destas fases.

Na primeira fase do ciclo de vida das produções científicas a respeito de Processo Administrativo, a apreciação dos textos publicados no período compreendido entre 1862 e 1944 aponta para a constatação de uma incipiente literatura científica sobre Processo Administrativo, com baixo volume tanto de obras quanto de citações na assinaladas pela plataforma também caracteriza considerável inexpressividade, de modo que as poucas obras encontradas possuem abordagem desprovido de doutrina ou pensamento jurídico consolidados, que refletem uma percepção do senso comum de uso vulgar ou abordagem meramente legiferantes, porém sem aprofundamento tanto com relação ao gênero quanto no que diz respeito à espécie.

Na segunda fase do ciclo de vida das produções científicas sobre Processo Administrativo, entre 1945 e 1993, constatou-se que a construção epistemológica do estado da arte foi progressivamente ganhando abordagem majoritariamente jurídica, de modo que as principais obras foram estruturadas no formato de manuais ou livros, evidenciando a gênese de uma tradição doutrinária preconizada pelo doutrinador jurista Hely Lopes Meirelles, o qual é considerado o pai do Direito Administrativo Brasileiro.

Na terceira fase do ciclo de vida das produções científicas sobre Processo Administrativo, entre 1944 e 2018, ficou evidenciado o recorte de convergência da doutrina majoritária iniciada na segunda fase, reverberando em um alto grau de influência nas produções subsequentes baseadas na abordagem marcadamente jurídica.

O consolidado das 25 principais publicações com maior volume de citações expressa que todo o rol de produções sobre Processo Administrativo no Brasil sofreu

forte influência do modelo clássico de hermenêutica jurídica de cunho positivista preconizada por Meirelles: manual de Direito Administrativo essencialmente academicista.

Realizou-se ainda a caracterização ontológica do estado da arte do campo científico sobre Processo Administrativo para o qual foi adotado o procedimento de revisão integrativa, cujo resultado exprimiu um perfil de produção nos quais a temática Processo Administrativo tem posição secundária, com discurso positivista, majoritariamente concentradas na subárea do Direito Administrativo, a partir de estudos de revisão bibliográfica pautadas em uma abordagem marcadamente de hermenêutica jurídica com incipiente caráter inovativo.

A construção do eixo horizontal foi fundamentada em um processo de duplas rodadas de filtragem quantitativa dos textos científicos mais citados. Na 1ª rodada houve a leitura apenas das seções de resumo e introdução, e, 2ª rodada, a leitura textual foi integral.

A construção do eixo vertical, também foi alicerçada em uma dupla filtragem, porém, de natureza qualitativa, em uma primeira rodada, com a seleção de palavras-chave e marcos teóricos, e, em uma segunda rodada a partir da comparação e hierarquização numérica dos principais eixos temáticos existentes.

Tais resultados sobre o núcleo ontológico do Processo Administrativo pautou-se no arcabouço do estado da arte no Brasil por intermédio da identificação de 6 categorias de análise: tema, recorte teórico, áreas de concentração, perfil da discussão, recorte metodológico de levantamento de dados e recorte metodológico de análises de dados, respectivamente.

O capítulo segundo da dissertação intitulado *Processo Administrativo* propôs o desenvolvimento de uma análise da doutrina majoritária no que tange ao Processo Administrativo, tomado como viés de fundamentação o perfil de publicação e as contribuições dos principais doutrinadores do Direito Administrativo no Brasil. Observou-se a relevância do Processo Administrativo enquanto instrumento de direito formal do Estado tanto a solução de conflitos quanto para eventual adoção de medidas preventivas de futuras lides.

Por um lado, sob a perspectiva jurisprudencial constata-se que o Processo Administrativo possui um viés de fundamentação tanto nos marcos principiológicos regentes essenciais e derivados do Constituição Federal e da Lei Federal nº

8.112/1990 quanto nos marcos normativos da Lei Federal nº 9.784/1999, também identificada como Lei do Processo Administrativo.

Quanto aos marcos principiológicos pode-se assinalar um rol que congrega dois princípios essenciais (supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público) que norteiam outros 20 princípios derivados (devido processo judicial, ampla defesa e contraditório, igualdade, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, eficiência, formalismo moderado, verdade material, publicidade, oficialidade, gratuidade, atipicidade, pluralidade de instância, responsabilidade objetiva e participação popular)

Além de versar sobre os princípios e atores que configuram o Processo Administrativo, a Lei Federal nº 9.784/1999 assinala que as fases que compõe tal estrutura processual identificam-se por instauração; instrução, defesa, relatório, decisão, pedido de reconsideração e recurso.

Por outro lado, sob a perspectiva doutrinária, pode-se observar que o Processo Administrativo se configura como um *gênero* amplo de ações ou procedimentos administrativos por parte da Administração Pública que se materializa por intermédio de suas diferentes espécies, as quais, segundo a doutrina, são instrumentalizadas por meio de categorias variadas.

Nesta perspectiva, identificou-se um rol taxativo de espécies do gênero Processo Administrativo os quais são Processo Administrativo de Expediente, Processo Administrativo de Outorga, Processo Administrativo de Controle, Processo Administrativo de Gestão, Processo Administrativo de Punição, Processo Tributário e Processo Administrativo Disciplinar.

Sob a perspectiva de uma discussão material a respeito de Processo Administrativo observa-se a necessidade de compreensão quanto à discussão específica dos efeitos dos processos administrativos, considerando uma análise ontológica de suas bases conceituais, suas categorias e os princípios que regem os processos administrativos.

Pode-se apreender que, sob um viés executório, o Processo Administrativo é entendido doutrinariamente como o conjunto de atos praticados na esfera administrativa tanto pela Administração quanto pela autoridade competente e pelo administrado, findando na decisão final da autoridade competente quanto ao caso em questão, ou ainda como o conjunto de atos coordenados cuja finalidade configura-se

pela realização de finalidades estatais, também referindo-se ao controle do comportamento do administrado e de seus agentes.

Constatou-se sob o viés doutrinário uma distribuição das espécies de processos administrativos em processos de outorga, polícia, controle, punição e expediente. Sumariamente foi possível compreender que o processo de outorga se configura como meio de requerer um direito junto à Administração Pública (concessão de serviço público ou permissão de uso de um bem público).

Observou-se que o processo de polícia se configura como aquele em que o interessado adquire concordância da Administração referente à solicitação de alvará de construção, de funcionamento, de pesquisa e lavra de jazidas, bem como outras atividades sujeitas à fiscalização da Administração pública.

Já o processo de controle ficou entendido como meio de a Administração averiguar o perfil de comportamento ou situação de administrados ou servidores, para designar a regularidade ou irregularidade averiguadas frente aos termos e condições da legislação atinente.

O processo de punição, por sua vez, foi entendido como meio que a Administração dispõe para apurar infração à lei ou contrato, cujo cometimento atribui-se a servidor, administrado, contratado ou outrem submetido a um vínculo especial de sujeição, conseqüentemente, partir para aplicação da respectiva penalidade.

E, por fim, nesta perspectiva, o processo de expediente pode ser compreendido como meio de a Administração requerer a desapropriação, licitação, implantação de um novo serviço, elaboração de lei, bem como abertura de concurso público destinado à admissão de servidores.

Com base na análise desenvolvida, observou-se que a importância da matriz de fundamentação dos princípios para o Direito Administrativo justifica-se em razão da necessidade de estes, os princípios, suprirem a lacuna no que diz respeito ao desempenho da função de sistematização e unificação de leis, que em outros ramos do Direito é desempenhada por códigos.

Sob a abordagem principiológica, observou-se a dualidade existente na perspectiva da função administrativa ao evocar-se a necessidade de observância do equilíbrio entre dois elementos: os poderes da Administração Pública e os direitos dos administrados, os quais são respectivamente contemplados pelos princípios da supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público, respectivamente.



Observou-se, ainda, a abordagem constitucional ao estabelecer os princípios básicos que submetem a administração pública direta e indireta, os quais são a legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Segundo o princípio da legalidade pode-se compreender que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei somente podendo atuar em razão de previsão legal. Com base no princípio da impessoalidade foi possível compreender a indispensabilidade de uma atuação da Administração Pública, por meio de seus agentes, pautada na imparcialidade, inibindo quaisquer tipos de privilégios, interesses e discriminações, e assegura a defesa do interesse público sobre o privado.

Por meio do princípio da moralidade alvitra-se a necessidade de zelar pelos princípios éticos de razoabilidade e justiça alicerçando-se sobre conjunto de regras que podem ser observadas dentro de toda a administração pública. O princípio da publicidade manifesta à Administração Pública a imposição quanto à necessidade publicar seus atos.

Por fim, o princípio da eficiência expressa a necessidade de uma atuação por parte da Administração Pública que busque o pleno atendimento aos anseios da sociedade, viabilizando, portanto, de modo legal, alcançar resultados positivos e satisfatórios para toda a comunidade.

Sob o viés de uma discussão formal do segundo capítulo sobre o Processo Administrativo observou-se uma abordagem voltada às fases processuais destinadas aos procedimentos para controle da conduta de seus agentes, as quais configuram-se por um ordenamento composto por cinco momentos distintos: instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

Na fase primeira fase, de instauração, são expressamente ofertados os fatos e, eventualmente, a indicação do direito que enseja o processo. No requerimento proposto devem constar a formulação do pedido, bem como os documentos que comprovem os fatos expostos, além do rol de testemunhas. Tal procedimento se dará mediante manifestação da Administração ou mediante pedido por parte do interessado.

Em seguida, a fase de instrução objetiva a averiguação, comprovação e convencimento da Administração Pública para que tome uma decisão quanto aos fatos sob apuração. Nesta fase ocorre elucidação dos fatos por parte da própria Administração Pública, no que tange à determinação de diligências, produção de

provas, requerimento de depoimentos, oitiva de testemunhas, entre outros, ou seja, tomada de providências para esclarecimento dos fatos.

Logo após, na fase de defesa o acusado poderá fazer uso de todos meios necessários ao exercício do seu direito de ampla defesa e contraditório. Nesta fase reside, portanto, os dispositivos amplamente difundidos e defendidos tanto sob a perspectiva da previsão legal quanto na perspectiva da abordagem amplamente prevista na doutrina.

A fase de relatório é concebida como momento de elaboração de uma apreciação célere e sucinta, cujo objetivo é expor fatos, provas e demais elementos instrumentais ao processo de julgamento. Observou-se que neste relatório são assinaladas, por um lado, propostas quanto ao tipo de penalidade a ser aplicada ao acusado, obviamente vinculada a uma fundamentação sólida e, por outro, propostas de absolvição do acusado, observando de pertinência segundo o caso em questão.

Por fim, a fase de julgamento ou decisão, cristalizar-se-á no prazo de 30 dias, por meio de publicação obrigatoriamente expressa, não necessariamente estando vinculada ao relatório. Toda e qualquer decisão tomada no que tange ao julgamento deve pautar-se no princípio da impessoalidade, distanciando-se de percepções ou laços pessoais entre a autoridade julgadora e o acusado, garantindo um processo imparcial. Nestes termos configura-se a trajetória de execução do Processo Administrativo.

O terceiro capítulo da presente dissertação intitulado *Processo Administrativo Disciplinar* promove uma abordagem com maior grau de especificidade no campo de estudos do Processo Administrativo imerso nas discussões do ramo do Direito Administrativo no Brasil. Assim, a discussão pautou-se em uma abordagem marcadamente doutrinária para promover uma caracterização de uma espécie do Processo Administrativo: o Processo Administrativo Disciplinar.

Inicialmente, a discussão voltou a um viés conceitual atinente à espécie de Processo Administrativo em questão, ou seja, derivada do poder disciplinar, cujo desdobramento caracteriza-se por um caráter impositivo de destinar aplicação ou não de sanções aos agentes vinculados às atividades da Administração Pública.

Nesta perspectiva conceitual foi possível observar que a doutrina concebe o Processo Administrativo Disciplinar como instrumento pelo qual a Administração Pública apura a responsabilidade dos seus servidores no que tange à ocorrência de

infrações praticadas no exercício da atividade pública ou em decorrência de suas atribuições.

Tal servidor, mediante exegese da norma constitucional em análise, receberia a aplicação de uma pena severa, como a perda do cargo, somente depois de esgotado o processo administrativo que assegure o contraditório e ampla defesa, além da observância dos princípios constitucionais, configurando, assim, a aplicabilidade do Processo Administrativo Disciplinar.

A discussão de fundamento principiológico, nesta perspectiva, evoca a indispensável observância dos princípios expressos e implícitos atinente à atuação da Administração Pública no que tange a toda a trajetória, por esta percorrida, para execução do Processo Administrativo Disciplinar.

Por um lado, observou-se a elucidação do arcabouço legal construído no que compete aos princípios, evidenciando a previsão expressa de um rol de princípios, os quais se manifestam por meio da ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Por outro lado, verificou-se a elucidação do arcabouço doutrinário não converge no que concerne aos princípios implícitos. Observa-se a existência de diferentes elucidações, aludindo à compreensão de um rol de princípios, os quais se manifestam por intermédio da acessibilidade aos elementos do expediente, ampla defesa e contraditório, ampla instrução probatória, atipicidade, audiência do interessado, boa-fé, economia processual, garantia da defesa, gratuidade, informalismo, instrumentalidade das formas, lealdade, legalidade objetiva, motivação, obediência às formas e aos procedimentos, oficialidade, participação popular, pluralidade de instâncias, publicidade, representação e assessoramento, revisibilidade e verdade material.

Em meio a tal rol, observa-se a convergência doutrinária majoritária somente no que se refere aos princípios de oficialidade e verdade material e, de forma secundária, ao princípio de gratuidade, demonstrando, portanto, uma abordagem não consensual sob o viés doutrinário, porém, em certa medida, oferta contribuições com caráter de complementaridade.

Em perspectiva conceitual, foi possível apreender que o processo administrativo disciplinar configura-se como instrumento por meio do qual a Administração Pública atua, por meio de suas autoridades administrativas, com o fim de investigar a responsabilidade de um servidor público em relação à infração

praticada em exercício de sua função ou que esteja de alguma forma correlacionada a esta, cujo embasamento legal estrutura-se com o marco da Lei 8.112/90.

Entre os resultados do processo administrativo disciplinar é possível encontrar a aplicação de determinadas penalidades, entre quais estão perda do cargo, a aplicação de advertência ou o arquivamento do processo de acordo com o resultado a que chegar a sindicância.

Observou-se ainda que, quanto ao processo de responsabilização do servidor, existem três dimensões aplicáveis, quais sejam a responsabilidade civil, responsabilidade penal e responsabilidade administrativa. Tais aplicações são passíveis de gradações mediante a conjuntura atinente à conduta ilícita adotada no exercício das atividades funcionais.

Dada a identificação de infração penal, o servidor público será responsabilizado penalmente ao responder processo criminal, bem como seus respectivos efeitos legais, mediante definição do Poder Judiciário, sendo privação de liberdade, restrição de direitos ou multa (art. 32, incisos I, II e III, do Código Penal).

A previsão legal para a responsabilização penal encontra-se disposta ainda na Lei nº 8.666 e no Código de Processo Penal. Insta mencionar que, apesar de existir independência entre as instâncias, observa-se a possibilidade, em determinados casos, de ocorrer repercussão nas demais instâncias, civil e administrativa, além de, por vezes, o juízo criminal reverberar efeitos no campo disciplinar.

A responsabilidade administrativa origina-se pelo cometimento de infrações funcionais, derivadas de ação ou omissão por parte do servidor no que se refere ao desempenho das atribuições de seu cargo ou função, bem como dos atos vinculados a tais atribuições.

Entre as penalidades aplicáveis dada a constatação da infração disciplinar, pode-se verifica-se: a imputação de advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão; ou ainda destituição de função comissionada.

Por fim, quanto à ilicitude civil, constatou-se a instauração da responsabilização ao servidor de ressarcir à Administração Pública ou a terceiros os prejuízos por ele causados no exercício de suas funções em ato omissivo ou comissivo, tanto em dolo quanto em culpa,

## 5.2 RESULTADOS DA PESQUISA

A presente pesquisa a respeito o estado da arte sobre Processo Administrativo e seu enfoque disciplinar considerando-se o extenso lapso temporal de 156 anos de publicações entorno da referida temática, obteve diferentes resultados relevantes para a compreensão do objeto de estudo proposto.

Primeiramente, após a análise integrativa e sistemática quanto à *ciclo de vida da produção científica sobre Processo Administrativo* verificou-se uma evolução caracterizada por uma inicial aceleração crescente, passando para abrupta desaceleração até chegar à desaceleração marginal ao longo das três fases analisadas.

Como segundo resultado, na *caracterização dos pesquisadores* observou-se um total de 6.454 pesquisadores cuja maioria, apesar de brasileira, não configura estudos da área de Direito. Entre os estrangeiros verificou-se um total de 31 pesquisadores majoritariamente de gênero masculino (74%), pesquisadores de pós-graduação *stricto sensu* (94%) e professores (74%).

Quanto ao *perfil dos grupos de pesquisa* verificou-se uma espacialização concentrada nas regiões Sul e Sudeste, especificamente nos estados do Rio Grande do Sul (15%), Paraná (11%), Rio Grande do Norte (11%), São Paulo (11%), Minas Gerais (8,8%) e Rio de Janeiro (8,8%). Entre tais observou-se uma predominância de liderança de pesquisa pelo gênero masculino (45%), provenientes majoritariamente (73%) de instituições públicas.

Quanto ao *estado da arte* identificado na pesquisa, verificou-se que campo científico sobre Processo Administrativo evoluiu de uma produção científica sem expressividade para a consolidação de uma tradição doutrinária preconizada pelo doutrinador jurista Hely Lopes Meirelles, fundamentada na estrutura de manuais cuja explosão deu-se, sobretudo, na década de 2010.

Em terceiro lugar, a *revisão integrativa* resultou na caracterização dos elementos fundamentais do campo científico de estudos da lei e do estado da arte das suas publicações, viabilizando a identificação do perfil convergente da produção científica fortemente influenciada pelo modelo clássico de hermenêutica jurídica de cunho positivista.

Em quarto lugar, quanto à *análise da doutrina majoritária no que tange ao Processo Administrativo*, observou-se que, sob a perspectiva jurisprudencial, o

Processo Administrativo possui um viés de fundamentação tanto nos marcos principiológicos, enquanto que sob a perspectiva doutrinária, o Processo Administrativo se configura como um *gênero* amplo de ações ou procedimentos administrativos por parte da Administração Pública, cuja derivação origina diferentes espécies de processo.

Em quinto lugar, quanto à *análise da doutrina majoritária no que tange ao Processo Administrativo Disciplinar*, constatou-se por um lado uma abordagem principiológica de perspectiva legal, cujo rol encontra-se previsto constitucionalmente, ao passo, que, por outro lado, identifica-se uma elucidação do arcabouço doutrinário não consensual.

### 5.3 SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Com base nas discussões e resultados desenvolvidos nesta pesquisa de mestrado, este trabalho apresenta uma agenda prospectiva de natureza normativa ou propositiva que visa subsidiar o avanço da pesquisa, tal agenda possui um espectro de sugestões que vão de elementos mais gerais aos mais específicos.

Uma *primeira sugestão* sob o viés internacional é realizar um estudo de Direito Internacional comparado a respeito das principais doutrinas sobre Processo Administrativo no mundo, tomando como referência países europeus e latino americanos cuja natureza das excursões é de Civil Law (sistema romano-germânico).

Uma *segunda sugestão*, considerando que o texto está muito fundamentado em doutrina, às futuras pesquisas, refere-se à possibilidade de explorar uma sistematização das principais jurisprudências, num âmbito geral de processo administrativo e também jurisprudência específicas ao processo administrativo disciplinar

Uma *terceira sugestão* relevante refere-se à realização de uma análise legística sobre as principais áreas de direito processual, pois, como são áreas específicas, seria relevante analisar a codificação de cada área específica do direito processual, numa análise legística das leis em si.

Uma *quarta sugestão* pesquisa, reflete a possibilidade de desenvolver um estudo comparativo dentro da doutrina majoritária, levando em consideração a finalidade de averiguar nuances de diferenças mesmo dentro de um padrão de convergência majoritária na doutrina

Uma *quinta sugestão* consiste em desenvolver uma pesquisa que tenha a finalidade explorar o arcabouço da doutrina minoritária no que tange à temática de Processo Administrativo Disciplinar como meio de mostrar os enfoques de natureza pós-positivista existentes no país.

Por fim, uma *sexta sugestão*, relaciona-se à possibilidade de explorar um estudo mais detalhado do dilema existente entre o posicionamento da doutrina majoritária pra processo administrativo disciplinar em contraposição ao conflito gerado pela Súmula Vinculante número 5, do Supremo Tribunal Federal.

#### **5.4 CONCLUSÕES**

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é concebido como um mecanismo jurídico que objetiva a preservação dos interesses públicos salvaguardando a plena executoriedade das funções administrativas. Tal instrumento é aplicado em ações contra agentes públicos com finalidade punitiva em situações em este descumpra ou desvie suas funções dos princípios administrativos.

A primeira hipótese identificada pelos marcos teóricos-históricos-normativos do primeiro capítulo pode ser sintetizada na afirmação: o Processo Administrativo é caracterizado como uma temática de relevância crescente tanto sob a perspectiva quantitativa quanto sob a perspectiva qualitativa, cuja compreensão caracteriza-se sob a ótica de quem produz e do que é produzido em termos de doutrina jurídica.

A segunda hipótese identificada pelos marcos doutrinários da análise do Processo Administrativo Disciplinar foi sintetizado na asserção: a abordagem a respeito do Processo Administrativo pela doutrina majoritária atrela-se a uma composição restrita de autores basilares, engendrando uma natureza genérica na produção cujo enfoque disciplinar apresenta-se meramente como um tópico marginal na área de Direito Administrativo.

Assim, com base na presente pesquisa foi possível obter a resposta para problemática inicial: quais são as características do campo de estudo sobre processos administrativos? As respostas para o problema apresentado sequencialmente dispostas ao longo dos três capítulos da dissertação concluem que a abordagem do Processo Administrativo Disciplinar é concebida enquanto fenômeno derivado proeminentemente de uma doutrina geral a respeito do processo administrativo,

mediante a qual poucos doutrinadores dão fundamentação clara e com ampla repercussão no meio jurídico.

Por fim, como últimas considerações de conclusão, estando identificados os principais resultados os quais possibilitaram a validação da presente dissertação, com proposições para futuras pesquisas que eventualmente tomem a presente produção como referência, conclui-se a pesquisa tendo assegurada a percepção que os resultados aqui propostos contribuirão para o avanço do campo de estudos acerca do Processo Administrativo.



## **BIBLIOGRAFIA**

## 6. BIBLIOGRAFIA

ABREU, L. V. **Para o estudo do procedimento disciplinar no direito administrativo português vigente**: as relações com o processo penal. Coimbra: Almedina, 1993.

AMARAL, J. J. F. **Como fazer uma pesquisa bibliográfica**. Fortaleza: Editora: UFC, 2007.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

ARAÚJO, E. N. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

BACELLAR FILHO, R. F. **Processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

BACELLAR FILHO, R. F.; HACHEM, D. W. “A necessidade de defesa técnica no processo administrativo disciplinar e a inconstitucionalidade da Súmula Vinculante nº 5 do STF”. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 10, n. 39, 2010.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Federal n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 15/10/2017.

BRASIL. **Lei Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Brasília: Planalto, 1999. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 15/10/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança: RMS 20631/PR - 2005/0152297-0**. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Julgado em 10/05/2007. Publicado em: 28/05/2007. Brasília: STF, 2017.

BOURDIEU, P. “O campo científico”. In: ORTIZ, R. (org). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Editora Ática, 1983.

BRAZ, P. **Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Editora Servanda, 2009.

CAETANO, M. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977.

CAPEZ, F. **Curso de Processo Penal**. 25ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

CARVALHO, A. C. A. **O princípio da imparcialidade no processo administrativo disciplinar à luz da jurisprudência dos tribunais superiores e regionais federais**. Revista Jus Navigandi, ano 12, n. 1.520, agosto, 2007. Disponível em: <[www.jus.uol.com.br](http://www.jus.uol.com.br)>. Acesso em 24/11/2018.

CARVALHO, A. C. A. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da Administração Pública**. Brasília: Editora Fortium, 2008.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005.

CHAVES, A. **Tratado de Direito Civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985.

CGU – Controladoria Geral da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília: CGU, 2016.

COSTA, J. A. **Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar**. 6ª edição, Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2011.

COSTA, N. N. **Processo administrativo e suas espécies**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CRETELLA JUNIOR, J. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª edição. Rio de Janeiro: Editora Revista Forense, 1999.

CRETELLA JUNIOR, J. **Prática do Processo Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

CRETELLA JÚNIOR, J.; HORVATH, M. V. F. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Jurídica José Bushatsky, 1973.

COSTA, J. A. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. Brasília Editora Jurídica, 2005.

- COSTA, N. N. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.
- COSTA, N. N. **Processo administrativo e suas espécies**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- CROCHES, R. G.; CAMPOS, M. L. **Processo administrativo disciplinar: suspensão do processo e consensualidade (Lei nº 8.112/90)**. (Dissertação de Mestrado). Uberlândia: UFU, 2012.
- CUNHA, J. R. “Estado Policial ou Estado Social? Da desigualdade radical à exigência de uma ética da alteridade”. **Anais do XXVIII Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia**. Recife: ALAS, 2011.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 24ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 19ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.
- FARIA, E. F. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. Belo Horizonte: Editora del Rey, 2007.
- FERREIRA, A. L. G. “Princípio da supremacia do interesse público e princípio da indisponibilidade do interesse público: pilares do regime jurídico-administrativo”. Portal Conteúdo Jurídico, 20 de outubro, 2012. Disponível em: <[www.conteudojuridico.com.br](http://www.conteudojuridico.com.br)>. Acesso em: 15/10/2017.
- FIGUEIREDO, T. R.; SENHORAS, E. M. **Arquivo de banco de dados primários sobre Processo Administrativo na Plataforma Google Scholar** (mídia eletrônica, CD-ROM). Boa Vista: NECAR, 2018.
- FRAGOSO, H. C. “Perda da liberdade-os direitos dos presos”. **Revista de Direito Penal**, n. 29, 1989.
- FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Ef, 2010.
- GARCIA, E. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.
- GASPARINI, D. **Direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 15ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

GOMES FILHO, P. **Aplicação do Prazo Prescricional Penal no Processo Administrativo Disciplinar**: o uso de regra penal material em aspecto desfavorável ao acusado em processo administrativo disciplinar. Conflito de princípios. Interpretação extensiva prejudicial (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito). Recife: UFPE, 2017.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 21ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

LIMA, R. B. **Manual de processo penal**. Salvador: Editora JusPodivm, 2014.

LÔBO, P. **Comentários ao Estatuto da Advocacia e da OAB**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

LOURENÇO, L. A. P. "Teoria Pura do Direito (segundo o pensamento de Hans Kelsen)". **Jurismat: Revista Jurídica**, n. 10, 2017 Disponível em: <<http://recil.grupolusofona.pt>>. Acesso em: 27/02/2018.

MACHADO, B. **Direito tributário**. São Paulo: Editora Saraiva, 1984.

MARINELA, F. **Direito administrativo**. 12ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

MARQUES NETO, F. A. "Princípios do processo administrativo". **Portal Migalhas**, 22 de novembro, 2004. Disponível em: <[www.migalhas.com.br](http://www.migalhas.com.br)>. Acesso em: 15/10/2017.

MARTINS JÚNIOR, M.; W. P. **Probidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MATTOS, M. R. G. "Da presunção de inocência do servidor público – No processo disciplinar brasileiro o ônus da prova incumbe à Administração". **Revista Âmbito**

**Jurídico**, ano VII, n. 17, maio 2004. Disponível em: <[www.ambito-juridico.com.br](http://www.ambito-juridico.com.br)>. Acesso em: 15/10/2017.

MATTOS, M. R. G. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 8ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

MAZZILLI, H. N. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MELO, R. **A eficácia do processo administrativo disciplinar no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte** (Dissertação de Mestrado). Natal: UFRN, 2015.

MIRABETE, J. F. **Manual de Direito Penal: parte geral**. São Paulo: Editora Saraiva, 1982.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 29ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

OLIVEIRA, M. A. C.; NUNES, D. J. C. "Súmula Vinculante nº 5 do Supremo Tribunal Federal é inconstitucional". **Revista Consultor Jurídico**, 22 de maio, 2008. Disponível em: <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>. Acesso em: 15/10/2017.

PESSOA, R. S. “Processo administrativo”. **Revista Jus Navigandi**, ano 6, n. 51, 2001. Disponível em: <www.jus.com.br>. Acesso em: 15/10/2017.

PORTA, M. L. “O Direito Administrativo Disciplinar”. **Revista de informação legislativa**, vol. 41, n. 163, 2004.

RABBI, J. V. L. “Processo administrativo disciplinar – PAD”. **Portal JusBrasil**, 11 de junho de 2017. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 15/10/2017.

RAMOS, P.; RAMOS, M. M.; BUSNELLO, S. J. **Manual prático de metodologia da pesquisa**: artigo, resenha, projeto, TCC, monografia, dissertação e tese. Blumenau: Editora Acadêmica, 2003.

REALE, M., **Lições Preliminares de Direito**. 27ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

RIVERO, J. **Direito Administrativo**. Coimbra: Editora Almedina, 1981.

ROCHA, C. L. A. “Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro”. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 34, n. 136, 1997.

ROMAN, A. R., FRIEDLANDER, M. R. “Revisão integrativa de pesquisa aplicada à enfermagem”. **Revista Cogitare Enfermagem**, vol. 3, n. 2, 1998.

ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

ROSA, M. F. E. **Sinopses Jurídicas-Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

SENHORAS, C. A. B. M.; SENHORAS, E. M. **Campo de estudos sobre a Lei Maria da Penha**. Boa Vista: EdUFRR, 2018.

SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, A. R. A. “Exigibilidade de procedimento administrativo na dispensa de servidor público”. **Revista Síntese Administração de Pessoal e Previdência do Agente Público**, vol. 30, janeiro, 2016.

SOUSA, J. P. **Processo administrativo disciplinar e os instrumentos de economicidade e apoio à gestão pública** (Dissertação de Mestrado). Palmas: UFT 2015.

SOUZA, C. T. **Processo administrativo e suas espécies**. Portal Jurisway, 12 de janeiro, 2011.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência do STJ**. Brasília: STJ, n. 358, 2008. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 15/10/2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 5, de 16 de maio de 2008**. Brasília: STF, 2008.

TALAMINI, E. **Prova emprestada no processo civil e penal**. Revista de Informação Legislativa, ano 35, n. 140, 1998.

TAVARES BASTOS, A. C. **Cartas do Solitário**: Estudos sobre Reforma administrativa, Ensino religioso, Africanos livres, Tráfico de escravos, Liberdade da cabotagem, Abertura do Amazonas, Comunicações com os Estados Unidos, etc. 1ª edição. Rio de Janeiro: Editora Typ. da Actualidade, 1962.

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Acórdão nº 992608, de 1º de fevereiro de 2017**. 6ª Turma Cível. Relator: Desembargador José Divino. Diário de Justiça de 14.02.2017. Brasília: TJDFT, 2017.

TORNAGHI, H. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Editora Saraiva, 1983.

TUCUNDUVA SOBRINHO, R. C. M. **Prescrição no processo administrativo disciplinar** (Tese de Doutorado). São Paulo: USP, 2009.

VEIGAS, C. M. A. R. “O princípio da supremacia do interesse público: Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação”. **Revista Ambiente Jurídico**, ano XIV, n. 86, março, 2011. Disponível em: <[www.ambito-juridico.com.br](http://www.ambito-juridico.com.br)>. Acesso em: 20/06/2018.