

ano 17 - n. 68 | abril/junho - 2017
Belo Horizonte | p. 1-278 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v17i68
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2017 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2016, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

A processualidade ampla e o processo disciplinar, à luz do Novo Código de Processo Civil. Um aporte à teoria processual administrativa

The processuality broad and disciplinary process, the light of new Civil Procedure Code. A contribution to the administrative procedural theory

Sandro Lúcio Dezan*

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (Brasil)
sandro.dezan@gmail.com

Paulo Afonso Cavichioli Carmona**

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (Brasil)
paulo.carmona@uniceub.br

Recebido/Received: 16.03.2016 / March 16th, 2016
Aprovado/Approved: 12.09.2016 / September 12th, 2016

Como citar este artigo/*How to cite this article*: DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A processualidade ampla e o processo disciplinar, à luz do Novo Código de Processo Civil. Um aporte à teoria processual administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 93-113, abr./jun. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i68.804.

* Doutorando em Direitos e Políticas Públicas, pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB (Brasília-DF) e Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV (Vitória-ES). Professor de Direito Administrativo, Processo e Direitos Fundamentais, em faculdades e cursos preparatórios para concursos públicos. Professor Visitante (Investigador Não Permanente) do Mestrado em Ciências Policiais do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna – ISCPSI (Lisboa-Portugal). Delegado de Polícia Federal, Ex-Coordenador da Escola Superior da Polícia Federal. *E-mail*: <sandro.dezan@gmail.com>.

** Professor de Direito Administrativo e Urbanístico do Doutorado, Mestrado e Pós-Graduação *Lato Sensu* do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB (Brasília-DF). Doutor em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo-SP). Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo-SP). Professor de Direito Administrativo e Urbanístico da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – FESMPDFT (Brasília-DF). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF. *E-mail*: <paulo.carmona@uniceub.br>.

Resumo: O presente texto tem por finalidade, a partir da indagação de qual seria o acréscimo de aporte regulador produzido por uma inter-relação entre normas e teorias de sistemas distintos, abordar em linhas gerais a tendência de efeitos jurídicos aduzidos a partir da utilização do conceito de processualidade ampla, aplicada ao processo administrativo disciplinar, mormente após a vigência do Novo Código de Processo Civil brasileiro, ao conter prescrição de aplicação das normas processuais civis ao processo administrativo, em casos de omissões não eloquentes e no que não lhe for contrárias. Busca-se descrever, por meio de olhar fenomenológico, a tendência de comportamento normativo por força dessa nova processualidade que se desenha no direito sancionador brasileiro à luz das teorias gerais do processo e dos atos administrativos processuais.

Palavras-chave: Direito administrativo. Ato administrativo. Relação jurídica. Processo administrativo disciplinar. Procedimento sancionador da Administração Pública.

Abstract: This text is intended, from the question of what the regulator contribution increase produced by an interrelationship between norms and theories of different systems, addressing in general the trend of raised legal effect from the concept of the use of wide processuality applied to the disciplinary administrative process, especially after the term of the new Brazilian Civil procedure Code to contain prescription application of civil procedural rules the administrative procedure in cases of omissions and eloquent as you are not contrary. It seeks to describe, through phenomenological look, the trend of normative behavior under this new processuality that draws the Brazilian sanction law in the light of the general theories of process and procedural administrative acts.

Keywords: Administrative law. Administrative act. Legal relationship. Disciplinary administrative proceedings. Sanctioning procedure of the Public Administration.

Sumário: **1** Introdução – **2** O processo administrativo disciplinar como espécie do gênero processo jurídico. A processualidade jurídica em sentido amplo – **3** Novo Código de Processo Civil e a sua influência na teoria geral do processo administrativo disciplinar. Um aporte à teoria dos pressupostos processuais, corolário da concepção de processualidade ampla, a abarcar os processos da Administração Pública – **4** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O direito punitivo do Estado, concernente à persecução apuratória e sancionadora, a par do direito penal como ramo punitivo por excelência, estende-se para além do âmbito interno dos órgãos e entes públicos, com vistas a abarcar não somente o poder disciplinar *interna corporis*. Avança a campos alheios aos meandros domésticos e internos do serviço público, nas três esferas de governo e nos três Poderes da República. Assim se dá, entre outros, com os processos externos tributários e fiscais em geral – incluindo-se aqui, *e.g.*, os ambientais e os de posturas urbanísticas. No âmbito interno, não de se constatar, sob o manto do dever-poder administrativo de punir, os processos de ajustamento de condutas, éticos e disciplinares.

Pretendemos permanecer adstritos nesta abordagem somente ao vértice intrínseco-administrativa do Estado, a afastar de nossa abordagem, assim, os processos sancionadores *externa corporis* (à vista do aspecto *intrínseco*) e os processos administrativos-políticos (à vista do aspecto *meramente administrativo*), não jurisdicionais, a exemplo do processo de *impeachment*, de cassação de parlamentares e de destituições

de exercício de funções.¹ A presente investigação, sob essa secção, cinge-se ao processo administrativo disciplinar e às consequências da inovadora possibilidade de aplicação a essa espécie de processo de normas (e, por corolário, de teorias gerais a elas relacionadas) afetas ao Novo Código de Processo Civil brasileiro, o que contribui, ainda mais, para a complexidade das interações entres os institutos que formam o processo administrativo.

A relação jurídico-processual de natureza disciplinar envolve uma concepção finalística e temporal de atos administrativos, sucessivos e interdependentes, estruturante do procedimento apuratório. Essa inter-relação é essencial à existência e à validade do instrumento posto a serviço da Administração. Encontra-se aí a relevância da teoria das nulidades materiais dos atos administrativo para a atividade sancionadora estatal, que, malgrado sob um prisma intrínseco e isolado de cada ato editado pela Administração, tem o condão de legitimar, ao amparo do ordenamento jurídico, o encadear cronológico das fases processuais e, acaso não observadas as regências de suas categorias e institutos jurídicos, comprometer a lisura de todo o procedimento, a depender do grau de nulidade do ato eivado de vício.²

A partir da aceitação da relação jurídica administrativa em contraditório como representação do *processo em sentido lato*, a teoria das nulidades *materiais* dos atos administrativos soma-se à teoria das nulidades *processuais* sob um aspecto geral e, destarte, em conjunto com a aferição dos elementos de existência e os pressupostos de validade de cada ato administrativo do processo, abre-se à possibilidade, também, de efetivação da análise de categorias jurídicas provenientes da teoria geral do processo, cuja essência refere-se às *condições da ação* e aos *pressupostos processuais* de existência, de validade e de desenvolvimento regular do processo disciplinar, na medida em que se apresentam com o potencial ótimo para a avaliação da higidez jurídico-normativa da persecução sancionadora estatal.

Essa interação entre teorias e normas de sistemas distintos – de direito administrativo e de direito processual civil – recebeu do teor da Lei nº 13.105/2015 o aporte de autoridade normativa que faltava. A noção do processo administrativo disciplinar como espécie de processo jurídico, concepção denominada de “processualidade ampla”, e a sua submissão à influência da teoria geral do processo por meio

¹ *Exempli gratia* do que se aqui expõe: os processos de destituição do procurador-geral da República e dos procuradores-gerais do Ministério Público nos estados, antes do fim do mandato, respectivamente, pelo Senado Federal e por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo estadual, nos termos do art. 128, §§2º e 4º da Constituição Federal brasileira de 1988.

² No mesmo sentido, afirma A. T. H. S. Gaggiano: “a análise dos vícios, no que concerne ao ato administrativo em um contexto isolado, pode ser transposta, em certa medida, para o ato administrativo processual. Isso porque, certamente, a investigação que deve ser realizada sobre a legalidade dos trâmites de determinado processo administrativo engloba tanto a análise pontual de cada ato administrativo processual, como a observação incidente sobre a íntegra do processo administrativo, após o seu término, isto é, após a decisão administrativa irrecurável” (GAGGIANO, Alvaro Theodor Herman Salem. *Tratamento das nulidades no processo administrativo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2013. p. 8-9).

de disposições do Novo Código de Processo Civil brasileiro, Lei nº 13.105/2015, impõem uma nova roupagem a diversas teorias do direito administrativo processual, inclusive – o que ora nos interessa – à teoria das nulidades do direito estatal sancionador *interna corporis*, e isso se dá independentemente de qualquer necessidade de positivação para o processo administrativo.

À vista desses argumentos, apenas como um início de debate, abordaremos alguns pontos sobre o conceito de processualidade ampla a definir a natureza jurídica do processo sancionador *interna corporis* a cargo da Administração Pública e a possibilidade de influências teóricas com o advento do novo Código de Processo Civil.

2 O processo administrativo disciplinar como espécie do gênero processo jurídico. A processualidade jurídica em sentido amplo

A noção de processo e de seus efeitos jurídicos é essencial ao futuro do processo disciplinar como ramo jurídico técnico, sistemático e uniforme a externar harmonia ao sistema formulado pela teoria geral do processo. Em uma acepção comum, o termo “processo” corresponde à noção de algo cronologicamente em construção, ainda inacabado, porém, em andamento para a conclusão. Esta compreendida como o termo final, o encerramento. Comporta, deveras, o significado de caminho, de um *iter*, a ser necessariamente percorrido, em todas as suas etapas, para se chegar de um ponto físico ou abstrato inicial a um ponto físico ou abstrato final.³ Os processos jurídicos, dos quais o processo administrativo disciplinar perfaz espécie, subjazem a esse conteúdo. São, destarte, *métodos*, na acepção literal do vocábulo, na medida em que a palavra grega para referir-se a *caminho* é *methodo*, formada por aglutinação de duas outras palavras gregas, *odos* e *meta*, em que a primeira significa “entrada” e a segunda, meio de se obter algo.⁴

O processo, como dito, é um *iter*, um caminho legalmente lógico e necessário, por meio do qual o caso ou a coisa ingressa, transforma-se e, ao final, encerra-se ou forma-se com outras características distintas ou ao menos aclaradas ou especificadas. Sob o amparo desses argumentos, há processos de todas as ordens fático-sociais e abstratas, tais quais as industriais, econômicas e financeiras, de nascimento, amadurecimento e morte das pessoas, de aquisição e perda da propriedade e, não obstante, jurídicos formais e instrumentais ao direito material. Interessa-nos os processos jurídicos formais e instrumentais à concreção do direito material e é nesse sentido que utilizaremos a expressão “processo”.

³ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

⁴ BELLO, Angela Ales. *Introdução à fenomenologia*. Tradução de Ir. Jacinta Turolo Garcia e Muguel Mahfout. Bauru: EDUSC, 2006. p. 21.

No direito administrativo disciplinar, como nos ramos processuais jurisdicionais, o processo corresponde à relação jurídica em contraditório,⁵ envolvendo um litígio entre a Administração Pública e o agente público, acusado de cometimento de ilícito disciplinar. Processo é a relação jurídica em contraditório, em que as partes se vinculam por meio de direitos, deveres, poderes, faculdades, sujeições e ônus. O procedimento é a forma como a relação jurídica processual⁶ se apresenta, por meio de um encadear de atos subsequentes e, necessariamente, praticados pelas partes processuais e, a depender da fase específica, requeridos juridicamente por atos precedentes, direcionados ao ato final.

Há, assim, processos e procedimentos fora do ambiente jurisdicional, o que de fato se vê, *e.g.*, nos casos de apuração de ilícitos disciplinares pela Administração Pública.

O conceito de processo, sob o aspecto subjetivo, orgânico e material, ou seja, da pessoa e da instituição com atribuição ou competência para o seu desenvolvimento e desfecho, não é noção privativa dos procedimentos em contraditório no âmbito do Poder Judiciário e sob a presidência de um magistrado – o que se entende em doutrina como processualidade estrita –,⁷ ambiente em que, por muito tempo após o advento legal da interferência estatal na solução dos conflitos sociais, ostentou ser o único legitimado a possuir uma processualística pura, como reflexo do exercício da jurisdição, distinta e equidistante das partes interessadas.⁸

⁵ Sobre a natureza jurídica do processo, como verbalizado alhures, cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Processo e pressupostos processuais. *Revista da Advocacia Geral da União*, n. 68, p. 1-20, set. 2007; e PIAZZA, Valmor Júnior Cella. A natureza jurídica do processo: relação jurídica, situação jurídica e a navegação na epistemologia da incerteza. *Revista da ESMESC*, v. 18, n. 24, p. 596-634, 2011.

⁶ Sobre a relação jurídica entre administrado e Administração e, também, sobre a relação jurídica processual entre ambos, cf. MONCADA, Luís S. Cabral de. *A relação jurídica administrativa*. Para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. Para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo, cf. SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 2003. Coleção Teses.

⁷ Por todos, conferir: CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. Teoria do direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1966. v. I; e MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

⁸ A jurisdição é a forma que se manifesta pelo procedimento e pelo processo para o juiz aplicar o direito ao caso concreto. Comumente assim se dá, por meio do exercício da função jurisdicional do Estado. Não obstante, esse modo de fundamentação de fato e de direito acerca do mérito de uma demanda não queda adstrito somente ao Poder Judiciário, consoante se apercebe nos países que adotam a modalidade jurisdicional do contencioso administrativo. No Brasil não há o contencioso administrativo, o que contribui para uma “destecnização” do processo administrativo e, também, do processo administrativo disciplinar. Por tudo, somos claramente a favor da instituição dessa modalidade de exercício da jurisdição, a uma pela maior segurança nas soluções dos casos concretos submetidos ao estado; a duas, pela economia processual de submissão direta a órgão dotado de definitividade de suas decisões. Não obstante, suas características podem ser simplificadas, em breves linhas: “La *juris-dictio* est la fonction, le devoir de dire le droit dans une espèce déterminée; elle correspond aux ‘motifs’ que doit, que devrait comporter toute décision de justice. La *juris-dictio* tient ainsi ‘a la motivation en fait et en droit. Elle suele traduit la manière dont le juge dit le droit (le savoir mobilisé, les fondements convoqués, les raisonnements adoptés) et, en creux, les insuffisances de la décision, ses lacunes, ses incertitudes: [q]ui dit *juris-dictio* dit motivation” (CHAINAIS, Cécile; FENOUILLET, Dominique; GUERLIN, Gaëtan. *Les sanctions en droit*

Para a processualidade estrita, a submissão do processo ao exercício da jurisdição forma o âmago do conceito. Assim, somente nos órgãos dotados de exercício de jurisdição a ser levada a efeito pelas autoridades julgadoras se formaria o processo, como instrumento de exercício desse atributo empregado à imparcialidade das decisões, por meio da substitutividade e da equidistância das partes envolvidas na lide.⁹ À Administração Pública, por ausência desses elementos pressupostos da jurisdição, quais sejam, em especial, a substitutividade e a equidistância das partes, assim como a imparcialidade e a definitividade do juízo das decisões, não se lhe atribua a capacidade de processamento, para proferir decisões jurídicas, mas tão somente de procedimentalização, rito de encadeamento de atos da Administração, a servir de instrução procedimental, sem as garantias do processo que, no caso, seria somente o judicial.

Essa ideia, corolário da inicial distinção de essência entre os sujeitos do Estado, cujas personalidades jurídicas se encontravam segmentadas e estanques entre as funções ou poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sem qualquer caráter de unicidade,¹⁰ apresentou-se fundada no fato de a Administração ser parte nos próprios procedimentos, por ela iniciados, realizados ou instruídos e concluídos de modo *interna corporis*, sem a participação de terceiros estranhos à relação material estatutária, dando azo a uma relação jurídica processual dual e, destarte, parcial. Atrai, com isso, a conotação de que o conceito de processo alcançaria somente os procedimentos em que o órgão julgador se posicionasse a par dos atores processuais diretos, partes.

Por outro lado, a definição contemporânea de processo não somente passou a abarcar os ritos realizados pela Administração Pública – que, de fato, motivou toda a reflexão de transição de conceito –, como também os realizados por instituições e pessoas jurídicas de direito privado, a abarcarem os processos realizados por condomínios, clubes e empresas particulares. Pode-se falar em processos nos diferentes ambientes e sistemas de direito público e de direito privado, regidos por normas constitucionais ou civis, a comporem as processualísticas legislativas constitucionais, tributárias, previdenciárias e, entre outros, as diversas modalidades de processos administrativos, cuja abrangência se estende aos disciplinares ou “de controle

contemporain. Paris: Dalloz, 2013. p. 133. v. 1). Para aprofundar o conceito a definição do conceito de jurisdição administrativa, no contencioso administrativo francês, conferir o clássico Acórdão do Tribunal Administrativo francês, no caso CE Ass. 7 févr. 1947, D'AILLIÈRES, Rec. 50 (LONG, Marceau et al. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 19. ed. Paris: Dalloz, 2013. p. 375 e ss.).

⁹ Utilizaremos no decorrer dos nossos estudos a expressão “lide administrativa” sempre no sentido de litígio entre a Administração Pública e o agente público acusado de infração disciplinar, com a presença de litigantes em controvérsias e em conflitos de interesses, consoante distinção referida por: MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 33-44.

¹⁰ Conferir: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 16. ed. Madrid: Civitas, 2013. v. I.

interno” da disciplina no serviço público, a perfazer, este último, um verdadeiro sistema de direito processual da função pública.¹¹

A mudança de paradigma, a alocar o conceito de processo, na seara publicística, também nos demais poderes da República – processualidade pública ampla – somente veio a ocorrer a partir de meados (incipientemente) e final (de modo mais claro e incisivo) do século XX, com a sua aceitação, primeiro pelos administrativistas, década de 40, e posteriormente pelos os processualistas, a partir da década de 60 e, em especial, com desenvolvimento mais acentuado, nas décadas de 80 e 90.¹² Hoje o tema é pacífico entre os processualistas e administrativistas, não restando a considerar corrente jurisprudencial ou doutrinária expressiva que sustente em sentido contrário e isso se dá em razão de uma maior maturidade dogmática, em consonância com os contornos delineados pela Constituição Federal à luz de novos princípios e regras e de sua interpretação evolutiva e construtiva.

Sob o vértice de instrumentalidade a serviço da pacificação social, assim como da aplicação da justiça e da eficácia do direito posto, escopos clássicos, processo e procedimento são institutos jurídicos distintos e, contudo, aquele, o processo, perfaz espécie do gênero deste último. O procedimento (e seus ritos comuns, ordinários e sumários, e especiais) constitui-se o resultado coletivo da sequência de atos processuais que, de forma cronologia e ordinária, levam os interessados a usufruírem de uma nova condição jurídica em razão da produção e efeitos do ato decisório final (conceito de procedimento em sentido lato, dando uma conotação de processamento de atos, como visto acima). Havendo interessados (partes) em polos antagônicos da relação jurídica processual, aferir-se-á o conceito de “processo” que se caracteriza pelo conceito de procedimento qualificado, todavia, pela relação processual em contraditório. Logo pode ser entendido como procedimento em contraditório,¹³ ou seja, como procedimento permeado pela formação de relação processual em que, nesta, passam a figurar partes com interesses antagônicos, conflitantes e controversos, nos polos ativo e passivo da lide.

Quanto ao processo disciplinar da Administração Pública federal, o conceito advém dos termos do art. 148, da Lei nº 8.112/90, ao estatuir que “o processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração

¹¹ Conferir, por todos: LLOBREGAT, José Garberí. *Derecho administrativo sancionador práctico*. Barcelona: Bosch, 2012. v. I; BRAIBANT, Guy et al. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 19. ed. Paris: Dallos, 2013; MOURA, Paulo Veiga e. *Estatuto disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011; e SOUSA, Rui Correia de. *Lei geral do trabalho em funções públicas*. 1. ed. Porto: Vida Económica, 2014.

¹² MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 18.

¹³ Com esse subitem não há pretensão de aprofundamento deste ponto específico da matéria, que requereria dispêndio a afastar o enfoque que se propõe, mas apenas apresentar noções das fases que constituem esse persecutório contraditório, completando a noção de atos e procedimentos administrativos em sede disciplinar.

praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”.

Constata-se um procedimento a cargo da Administração Pública, cuja relação processual se opera entre a própria Administração, como parte autora, e o servidor acusado de infração disciplinar, como parte ré, em torno de um objeto comum, o ilícito administrativo disciplinar, em que a Administração busca a apuração da verdade, podendo o deslinde do procedimento dar azo à punição do servidor acusado.

O processo administrativo disciplinar constitui-se em instrumento jurídico de incumbência da Administração Pública, dedicado à apuração de infrações estatutárias e, por conseguinte, conquanto presentes um ou mais agentes públicos acusados, ao oferecimento de fases oportunas ao exercício de direitos e garantias constitucionais fundamentais, a exemplo do contraditório e da ampla defesa. Emprega-se na busca da *verdade* dos fatos imputados a agentes públicos acusados de cometimento de ilícitos disciplinares e, diante da constatação de uma ou mais condutas contrárias à lei, opera-se a viabilizar a responsabilização dos infratores, com a aplicação do direito ao caso concreto.¹⁴ Cumpre assinalar que no processo disciplinar sempre se fará presente no polo passivo, como réu, identificado agente público acusado de autoria de infração administrativa. Para os casos de desconhecimento da autoria do ilícito, o procedimento será outro, a sindicância de caráter investigativo, com a finalidade específica de elucidação das circunstâncias fundantes do processo: suposição de autoria e elementos fortes da materialidade.¹⁵

O procedimento em contraditório a cargo do Estado-Administração compreende, nesses moldes vazados, uma das várias faces da substantivação do *devido processo legal administrativo*, o caminho procedimental a trilharem Administração e agente

¹⁴ Sobre a funcionalidade e instrumentalidade do processo administrativo disciplinar, conferir: LLOBREGAT, José Garberí. *Derecho administrativo sancionador práctico*. Barcelona: Bosch, 2012. v. I e II; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 16. ed. Madrid: Civitas, 2013. v. II; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Hacia una nueva justicia administrativa*. 2. ed. Madrid: Civitas, 1992; NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012; NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014; COSTA, José Armando da. *Teoría e prática do processo administrativo disciplinar*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999; COSTA, José Armando da. *Incidência aparente de infrações disciplinares*. Belo Horizonte: Fórum, 2004; COSTA, José Armando da. *Direito disciplinar: temas substantivos e processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008; COSTA, José Armando da. *Direito administrativo disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Método, 2009; COSTA, José Armando da. *Processo administrativo disciplinar*. Teoria e prática. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010; CRETELLA JUNIOR, José. *Direito administrativo do Brasil*. Processo administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962; CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. O pessoal da administração pública. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 105 e ss. v. IV; OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005; MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003; HAURIU, André. A utilização em direito administrativo das regras e princípios do direito privado. Tradução de Paulo da Mata Machado. *Revista de Direito Administrativo*, 1945; HAURIU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris: Recueil Sirey, 1933.

¹⁵ Referimo-nos à “suposição de autoria” para a justa causa da instauração do processo administrativo disciplinar, como resultado da apuração em sindicância investigativa, para distinguir esse momento de conclusão inquisitorial do momento processual do indiciamento, fase final do inquérito administrativo em contraditório.

público, envolvidos na relação formal processual, para a solução constitucionalmente qualificada da lide administrativa disciplinar,¹⁶ em que ambas as partes oferecem as suas versões dos fatos, com o fim de sustentação da tese e da antítese, sem embargo de, à Administração, a tese se afigurar não propriamente como uma acusação de fatos a determinado agente público, mas, sim, num contexto maior, como a busca da verdade sobre supostos fatos imputados ao servidor. O agente processado atua por meio de petições, declarações, juntadas de documentos, defesas orais e escritas e produções de provas em geral. A Administração Pública, como parte autora e na busca da elucidação dos fatos infracionais, conduz-se por meio de atos administrativos simples – e aqui tachamos de *simples* os atos da Administração, sem conteúdo decisional – e de atos administrativos providos de carga valorativa, de emissão de juízos acerca dos elementos e das circunstâncias fáticas atinentes à infração disciplinar.

Conquanto se tratar de relação processual dual, linear, em que apenas atuam a parte autora (Administração Pública) e a parte acusada (agente público), o resultado do processo é dado pela própria Administração, que, ao final, diz o direito a ocaso concreto, com a elaboração, ao seu modo, de provimento normativo,¹⁷ todavia, sem caráter de definitividade, na medida em que suas decisões quedam, por força do princípio da inafastabilidade da jurisdição, passíveis de apreciação judicial.

Em um contexto ditado pela Lei nº 8.112/90, que tem servido de paradigma para os demais regimes disciplinares estaduais, o processo administrativo disciplinar possui três fases: a instauração, o inquérito administrativo e o julgamento. No inquérito administrativo tem-se a atuação da comissão de disciplina, levando à concreção três subfases: a instrução, a defesa e o relatório final conclusivo. Somente findada a fase de inquérito administrativo há de se proceder à decisão do processo, por meio do julgamento.

Nesse ambiente formal administrativo, quatro são as principais fases ou atos de exercício de juízos de valor fundamentados no dever de atuação com juridicidade (o que compreende para o direito administrativo o *princípio da juridicidade*, em que a Administração Pública deve atuar em seus processos administrativos segundo a *lei* e o *direito*)^{18 19} e, com efeito, firmados no *princípio do livre convencimento motivado*

¹⁶ Sobre a natureza e os fins constitucionais do processo administrativo disciplinar na ordem jurídica brasileira, cf., por todos, BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹⁷ Sobre a capacidade de elaboração normativa da Administração Pública, conferir: CUNHA, Ricarlos Almagro. *O Poder Normativo da Administração Pública*. 1. ed. São Paulo: Prestígio, 2010.

¹⁸ “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: I - atuação conforme a lei e o Direito” (Lei nº 9.784, de 29.1.1999, que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”).

¹⁹ Anote-se, por oportuno, que o Distrito Federal aplica o inteiro teor da Lei nº 9.784/99, por força da Lei Distrital nº 2.834, de 7.12.2001, publicada no *Diário Oficial do Distrito Federal*, n. 234, de 10.12.2001, nos seguintes

(amplo ou mitigado, a depender da fase do processo), a cargo da Administração Pública, ora figurando como autoridade instauradora, ora como autoridade instrutora e, por fim, como autoridade julgadora. Essas fases de valoração jurídica perfazem, em ordem crescente de juridicidade horizontal e vertical ampla e exauriente,²⁰ o *ato de instauração*, o *ato de indiciamento*, o *ato de relatório* e o *ato de julgamento*, todos atinentes ao *múnus* de comporem o devido processo legal, aplicável aos casos de controle da disciplina interna do serviço público.²¹

São essas as fases decisórias mais importantes do processo disciplinar a cargo da Administração Pública, em que, ora de modo superficial quanto à amplitude e à profundidade de análise dos fundamentos de fato e de direito, ora extensiva a todo o contexto dos fatos e, assim também, exauriente de todas as questões probatórias, circunstanciais e elementares, levadas a efeito pelo Estado na aplicação do direito administrativo disciplinar ao caso concreto.

Do texto de lei referido se afere a noção de instrumentalidade do processo, assim como de qualquer outro procedimento (*rectius*, parte material do processo, procedimento em contraditório, bem como procedimento em si próprio, sem contraditório) da Administração, com um fim específico, qual seja a apuração de responsabilidade. Daí se partir da premissa de que (i) a identificação de algum indício de autoria e (ii) a demonstração da materialidade já são pressupostas em tese.

O processo administrativo disciplinar compreende espécie de processo administrativo *stricto sensu*, espécie do gênero referido, que possui como objetivo propiciar à Administração (i) a apuração de fatos tidos como supostamente ilícitos e relacionados ao serviço público, praticados pelo servidor, e, desse desenvolvimento, constatada a falta disciplinar, (ii) a aplicação da sanção não penal pertinente, tudo a se operar por meio de atos administrativos. Afirme-se o caráter “não penal” da pena ante a sanção decorrente dos procedimentos ora tratados serem de caráter civil-administrativo, não podendo a Administração adentrar à seara do direito penal, este de exclusiva análise do Poder Judiciário – princípio da primazia do Judiciário.

O processo administrativo disciplinar possui, não obstante e a partir de um olhar paradigmático do exercício da atividade defensiva, da parte ré, a finalidade de constituir fase instrumental do exercício do *jus perseguendi* estatal em que o servidor acusado exerce, por meio de atos particulares processuais, o contraditório e a ampla

termos: “Art. 1º Aplicam-se aos atos e processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário”.

²⁰ Sobre as cognições horizontal e vertical no processo jurisdicional, conferir: WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

²¹ ALVES, Léo da Silva. *Questões relevantes do processo administrativo disciplinar*. Apostila, Parte I. Brasília: CEBRAD, 1998; e LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância de acordo com as leis 8.112/90, 8.429/92 e 9.784/99*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

defesa, refutando as alegações da Administração Pública. À vista dessa característica, porta-se a propiciar, destarte, “paridade de armas” entre a Administração Pública, como parte autora, e o servidor acusado, como parte demandada, em um ambiente relacional e normativo a constituir o devido processo legal disciplinar.

O processo disciplinar poder ser iniciado de forma autônoma ou com informações trazidas de uma sindicância prévia (conhecida em doutrina como sindicância conectiva), que, após constatar (i) a suposta autoria e ou materialidade ilícita ou (ii) que a sanção a ser aplicada ao servidor infrator é de suspensão superior a trinta dias, proporciona a apuração em contraditório, levada a efeito por meio do instrumento hábil para tal mister, qual seja o processo disciplinar. Nestes dois últimos casos há sindicância prévia a subsidiar a instauração de processo disciplinar.

Por outro lado, conhecidas a autoria e a materialidade, à Administração permite-se, desde o início da apuração (sem embargo da possibilidade de levar a efeito procedimento contraditorial em sede de sindicância, nos casos previstos em lei ou ato administrativo normativo), instaurar de pronto o processo autônomo, que, nesse caso, dará azo a distintas fases aptas ao atendimento dos princípios da eficiência, assegurado à Administração, e do contraditório e da ampla defesa, como meio de garantia de responsabilização justa, assegurados ao servidor público acusado de ser o autor de infração administrativa disciplinar.

Todas essas fases do processo disciplinar estão definidas nos ordenamentos jurídicos a que se sujeita o servidor estatutário, a vincular-se ao Estado, de forma pessoal, por meio de uma relação especial de sujeição, e, de praxe, classificam-se em instauração, instrução, defesa, relatório e julgamento.

A Lei nº 8.112/90, Estatuto dos Servidores Públicos da União, Autarquias e Fundações Públicas Federais, preceitua em seu art. 151, I, II e III que “o processo disciplinar se desenvolve nas seguintes fases: I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; II - inquérito administrativo, que compreende a instrução, defesa e relatório; III - julgamento”. A regra segue a simetria para o Distrito Federal e, assim, o Estatuto dos Servidores Públicos Distritais, por força do art. 235, incs. I a V, da Lei Complementar nº 840/2011, segue essa mesma dinâmica, ao prescrever que “o processo disciplinar desenvolve-se nas seguintes fases: I - instauração; II - instrução; III - defesa; IV - relatório; V - julgamento”.

Essas etapas procedimentais são encadeadas de forma cronologicamente preclusivas, com vista à produção do resultado final, qual seja a elucidação dos fatos e constatação de eventual autoria e responsabilidade estatutária disciplinar, com a aplicação e execução da sanção. Para tanto, diversos atores participam do seu desenvolvimento, ocupando os dois lados antagônicos da relação processual dual – tanto do lado da parte-autora, quando do lado da parte-ré –, ou agindo de forma imparcial, desinteressada, e em observância somente às disposições legais, senão vejamos.

Nesse escopo, mister aprimorar a distinção entre “processo” e “procedimento” para o direito administrativo disciplinar.

A partir da premissa de que o termo *processo*, suas características intrínsecas e a sua teoria jurídica se aplicam à função administrativa publicística, em um sentido amplo de processo e de processualidade e com fundamento no dever de apuração das infrações disciplinares, a Administração se vale de atos de ofício que dão origem aos procedimentos sancionatórios, ora apenas investigativos e subsidiários, conhecidos também como procedimentos inquisitoriais e verificatórios de infrações, ora contraditórios ou acusatórios e punitivos, os primeiros classificados como meras sindicâncias de conhecimento e de instrução prévia, os segundos classificados como processo e sindicância punitiva, os quais, em conjunto, investigação e processo, permitem, respectivamente, a elucidação da autoria e delimitação da materialidade e, a partir do conhecimento desses elementos, o oferecimento do contraditório e da ampla defesa, com todos os recursos a eles inerentes, e, não obstante, constatada a responsabilidade do agente público, a aplicação da sanção administrativa prevista em lei em conformidade como caso concreto.²²

Dentro do direito processual disciplinar, a noção de processo apresenta-se espelhada no procedimento (*aspecto objetivo*, extrínseco) e permeada pela relação jurídica processual (*aspecto subjetivo*, intrínseco), sendo esta a fonte de efeitos jurídicos por meio do próprio procedimento.²³ Como dito, no direito administrativo disciplinar, semelhantemente com o que ocorre nos ramos processuais jurisdicionais, o processo corresponde à relação jurídica em contraditório, envolvendo um litígio entre a Administração Pública e o agente público, acusado de cometimento de ilícito disciplinar. Processo é a relação jurídica em contraditório, em que as partes se vinculam por meio de direitos, deveres, poderes, faculdades, sujeições e ônus. O procedimento é a forma como a relação jurídica processual se apresenta por meio de um encadear de atos subsequentes e, necessariamente, praticados pelas partes processuais e, a depender da fase específica, requeridos juridicamente por atos precedentes, direcionados ao ato final.

²² Conferir: COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999; COSTA, José Armando da. *Incidência aparente de infrações disciplinares*. Belo Horizonte: Fórum, 2004; COSTA, José Armando da. *Direito disciplinar*. temas substantivos e processuais. Belo Horizonte: Fórum, 2008; COSTA, José Armando da. *Direito administrativo disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Método, 2009; COSTA, José Armando da. *Processo administrativo disciplinar*. Teoria e prática. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010; CRETELLA JUNIOR, José. *Direito administrativo do Brasil*. Processo administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962; CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. O pessoal da administração pública. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 105 e ss. v. IV; OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005; e MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

²³ CRETELLA JUNIOR, José. *Direito administrativo do Brasil*. Processo administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962. v. V.

As sindicâncias investigativas e quaisquer outros instrumentos preparatórios pré-processuais compreendem procedimentos administrativos desprovidos de uma acusação formal e, com efeito, de exercício dos direitos de contraditório e de ampla defesa. O processo, distintamente dos expedientes de natureza investigativa, pode ser entendido como o procedimento (aspecto objetivo, extrínseco) em contraditório (aspecto subjetivo, intrínseco), ou seja, procedimento permeado pela relação jurídica processual entre Administração, parte autora, e servidor acusado, parte acusada. Há no processo administrativo disciplinar a formação de uma relação jurídica linear, composta, no polo ativo e autor, pela Administração Pública, encarregada da realização do processo, e, no extremo passivo e réu, por um ou mais agentes públicos, vinculados à lide administrativa na qualidade de acusados do cometimento de uma ou mais infrações estatutárias disciplinares.²⁴

A relação processual é bilateral, pois a própria Administração inicia e apura, para, ao final, aplicar a sanção ao agente público a ela subordinado. O exercício do poder disciplinar, com a realização de procedimentos legais, nada mais é do que o *exercício e uma espécie de autotutela pela Administração*,²⁵ impondo legalmente sua vontade à do servidor acusado, sem valer-se do Estado-juiz, imparcial. A Administração vai ao processo disciplinar em nome próprio, sem substitutividade imparcial, e em conflito de interesse, lide, com o servidor acusado, com vista à aplicação de sua vontade, como autêntica autotutela. Todavia, a vontade administrativa deve corresponder à vontade da lei e ao interesse público.

O procedimento pode ser entendido (i) em sentido lato e (ii) em sentido estrito, em que aquele, conquanto permeado pelo conceito ampliativo, representa a *ação de processamento* de atos (modo ou operacionalização de atuação) dentro do serviço

²⁴ Do mesmo modo referido alhures, conferir: COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999; COSTA, José Armando da. *Incidência aparente de infrações disciplinares*. Belo Horizonte: Fórum, 2004; COSTA, José Armando da. *Direito disciplinar: temas substantivos e processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008; COSTA, José Armando da. *Direito administrativo disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Método, 2009; COSTA, José Armando da. *Processo administrativo disciplinar*. Teoria e prática. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010; CRETELLA JUNIOR, José. *Direito administrativo do Brasil*. Processo administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962; CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. O pessoal da administração pública. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 105 e ss. v. IV; OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005; e MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

²⁵ Anote-se que o exercício da autotutela afasta, necessariamente, o exercício da jurisdição pela Administração, pelo simples fato de não haver substitutividade das partes processuais, pois uma das partes, o Estado-Administração apura e aplica a sanção ao caso concreto. Como bem afirma Fernando Capez: “como o Estado não vai ao processo disputar qualquer bem com as partes, nem tem com estas qualquer conflito de interesses, a sua imparcialidade é circunstância indispensável ao exercício da jurisdição, de modo que, se tiver qualquer interesse na solução do litígio, outro que não a pacificação social, não poderá o juiz (ou seus auxiliares) atuar no processo. [...] esses são atributos inerentes à jurisdição que lhe dão personalidade e a distinguem das demais funções do Estado (na atividade administrativa, p. ex., conquanto a lei seja o seu limite, o escopo primeiro [não é o da atuação do Direito] é a consecução do bem comum, não a atuação da vontade da lei; além disso, a administração, ao desempenhar uma atividade, o faz na condição de parte de uma relação jurídica e não em caráter de substituição)” (CAPEZ, Fernando. *Curso de processo penal*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 9).

público e este, o procedimento em sentido *estrito*, representa a forma especial de encadeamento dos atos que caracterizam o procedimento em sentido lato (seriam representados pelos procedimentos comuns e pelos procedimentos sumários).²⁶

Com essa finalidade, têm-se os procedimentos administrativos persecutórios (*procedimentos em sentido lato*), que podem ser de natureza pré-processual ou processual, respectivamente, sindicância investigativa²⁷ (e processamentos similares) e processo administrativo disciplinar (e a sindicância punitiva) e este, o processo, pode moldar-se sob a forma de *estrito procedimento comum*, ou sob a forma de *estrito procedimento especial*.²⁸ O estrito procedimento comum, ou simplesmente *procedimento comum* (já dentro do conceito de processo como relação em contraditório), ainda pode se afigurar sob o *rito ordinário* ou sob o rito sumário, em que este é empregado para lides disciplinares em que a prova seja sumária ou pré-constituída, como nos casos dos processos para apuração dos ilícitos de abandono de cargo, de inassiduidade habitual e de acúmulo ilegal de cargos públicos.

Com esses fundamentos surge a assertiva de que o processo administrativo disciplinar e as sindicâncias administrativas são espécies do gênero procedimento disciplinar, em que o *procedimento*, num sentido mais amplo e externo a cada instituição processualística, refere-se ao gênero de processamentos apuratórios e, em um sentido específico e interno a cada instrumento apuratório, à qualidade e espécies de fases previstas na lei.

O termo circunstanciado de ocorrência, assim como o de ajustamento de conduta, que dá origem a uma autocomposição anômala entre Administração e servidor público, em que aquela solicita ao agente público o ressarcimento do dano causado e o comportamento compatível com a disciplina do serviço, não constitui espécie de procedimento disciplinar, mas sim um procedimento tangencial, tendente a dispensar a ação disciplinar, em prol da recomposição do erário, para as faltas disciplinares leves, cometidas sem dolo e de resultados patrimoniais danosos de até oito mil reais, bem como em prol da manutenção da ordem interna. Trata-se, assim, de procedimento administrativo de gestão de recursos humanos e de patrimônio, mas não de disciplina interna do serviço.

²⁶ Porém, após crítica à classificação distintiva e funcional, com o argumento de que processo e procedimento tratam-se de expressões sinônimas, em que ambas, quanto à natureza jurídica, significam o método de obtenção de algum resultado pretendido, José Cretella Júnior assenta que “a pretendida separação [entre processo e procedimento] tem, entretanto, valor, como artifício didático para elucidar aspectos que, antes, passavam despercebidos aos que deixavam de lado as grandes linhas do drama processual para se apegarem apenas às formas isoladas da operação total, perdendo visão finalística do conjunto” (CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo do Brasil*. Processo administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962. p. 5-6).

²⁷ Ressaltemos a possibilidade de, por exceção, termos sindicância com contraditório, constituindo-se, de fato, em um processo disciplinar de rito mais célere.

²⁸ Os estatutos disciplinares, comumente, não fazem previsão do procedimento especial disciplinar, mas este bastaria, para assim se caracterizar, se fizesse a previsão de fases e oportunidades de direitos de defesa distintas das já regulamentadas para o processo comum, ordinário, aplicável a qualquer servidor público.

Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União, levando em consideração o princípio da eficiência e a racionalização dos procedimentos disciplinares, bem como o interesse público à desburocratização e, com efeito, à celeridade processual, fez editar e publicar, no *Diário Oficial da União*, a Instrução Normativa nº 4, de 17.2.2009, instituindo uma nova modalidade de procedimento: o *termo circunstanciado administrativo*, aplicável às faltas de menor gravidade, entendidas aquelas não dolosas, cujo valor dos danos ou dos extravios culposos de bens públicos não ultrapasse o valor estipulado pela Lei nº 8.666/93, para a dispensa de licitação.

Quanto à natureza dos procedimentos investigativos e punitivos, há de se concluir que a sindicância verificatória, ou seja, aquela de cunho investigativo em que não existe um agente público acusado, mas tão somente investigado (indivíduo na qualidade de objeto da investigação), está para o processo disciplinar assim como o inquérito policial está para o processo penal, sendo peça informativa a dar subsídios a uma acusação com justa causa.²⁹

A Lei nº 8.112/90, Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, regula a sindicância e o processo administrativo disciplinar, aplicáveis aos servidores públicos civis da União, fazendo distinção para o uso pela Administração somente em razão da sanção a ser aplicada, ao passo que, por exemplo, a Lei nº 4.878/65, Estatuto dos Servidores Policiais Civis da União, regula somente este, o processo, prescrevendo que o servidor público civil não investido na função policial, mas, todavia, em exercício em órgão de polícia civil da União, possa ser submetido, conforme o caso, à sindicância ou ao processo disciplinar, ao passo que o servidor policial, somente ao processo.

Distintamente dos dois regimes jurídicos disciplinares referidos, a Lei Orgânica dos Policiais Civis do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº 207/79 do Estado de São Paulo), *e.g.*, regula o instituto da *apuração preliminar*, em que, no art. 85, prescreve que “autoridade corregedora realizará apuração preliminar, de natureza simplesmente investigativa, quando a infração não estiver suficientemente caracterizada ou definida autoria”, denotando um procedimento de natureza inquisitorial, investigativo e predecessor dos *procedimentos disciplinares propriamente ditos*, quais sejam: a sindicância e o processo administrativo. Assim o Estatuto da Polícia Civil Paulista assenta que os procedimentos punitivos serão formalizados no bojo de sindicância ou processo (art. 87), esclarecendo que “a apuração das infrações será

²⁹ José Cretella Júnior esclarece que “nunca será demais frisar que a *sindicância* não se confunde com o *processo administrativo*. A expressão *processo sumário* empregada na [antiga – pois a atual Lei Complementar 207/79 do Estado de São Paulo, refere-se à *apuração preliminar*] lei paulista como sinônimo de sindicância é destituída de rigor técnico. Estabelecendo-se um paralelo, mais ou menos aproximado, entre o que ocorre no âmbito penal e na esfera administrativa, é lícito dizer, sob a fórmula de proporção matemática, que a *sindicância* está para o *processo administrativo*, do mesmo modo que o *inquérito policial* está para o *processo penal*” (CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo do Brasil*. Processo administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962. p. 108-109. v. V).

feita mediante sindicância ou processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa”.

À luz da abordagem legal, nos diplomas administrativos se afere que os instrumentos formais de apuração de ilícitos classificam-se, para o serviço público e no âmbito interno da Administração, em *procedimentos em sentido lato* e *procedimentos em sentido estrito*, surgindo daí a noção de *processo administrativo disciplinar* como o procedimento, em sentido lato, qualificado, em sentido estrito, pela relação jurídica em contraditório, como vínculo jurídico processual – essa é a natureza jurídica que deferimos ao processo administrativo disciplinar, em que pese boa parte dos processualistas civilistas defenderem tratar o processo de espécie de contrato, ou de quase-contrato, ou de situação jurídica, ou, ainda, de uma relação institucional.³⁰ Seja como for, a relação será sempre jurídica e caracterizada pelo procedimento em contraditório. Preferimos esta àquelas, em razão da posição topograficamente qualificada do contraditório como direito constitucional fundamental dos acusados em geral, como limite à eventual persecução arbitrária do Estado.

No entanto, ressaltemos que essa classificação não é apresentada de modo pacífico na doutrina, nacional e estrangeira, na medida em que alguns pesquisadores do tema concluem o processo e o procedimento (i) serem expressões sinônimas e outros fazem a distinção ora (ii) considerando o procedimento como espécie de processo, e ora (iii) considerando o procedimento como gênero e o processo como espécie,³¹ sem embargo ainda de, nos países europeus de tradição dicotômica a aferir, a par da jurisdição comum, o contencioso administrativo, procedimento se referir ao encadear de atos administrativos, em contraditório ou não, na Administração Pública e o processo propriamente dito, referir-se à lide ou litígio por meio do contencioso administrativo, este jurisdicional, por excelência.³²

Para nós, como afirmado, processo administrativo disciplinar é a relação de direito estatutário, procedimental e em contraditório, entre Administração Pública e servidor público a ela vinculado, decorrente de direito material preexistente, ou seja, é o procedimento permeado da relação jurídica contraditorial. Todo e qualquer

³⁰ Cf. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Processo e pressupostos processuais. *Revista da Advocacia Geral da União*, n. 68, p. 1-20, set. 2007; e PIAZZA, Valmor Júnior Cella. A natureza jurídica do processo: relação jurídica, situação jurídica e a navegação na epistemologia da incerteza. *Revista da ESMESC*, v. 18, n. 24, p. 596-634, 2011.

³¹ Cf. MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003; MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

³² Cf. ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *A ciência jurídica administrativa*. Coimbra: Almedina, 2013; ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *A teoria do acto e da justiça administrativa*. O novo contrato natural. Coimbra: Almedina, 2015; ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A justiça administrativa*. 12. ed. Coimbra: Almedina, 2012; MONCADA, Luís S. Cabral de. *A relação jurídica administrativa*. Para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo. Coimbra: Coimbra Editora, 2009; SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 2003. Coleção Teses.

processamento que não for dotado de partes relacionando-se em razão de interesses antagônicos apresentará natureza procedimental, simplesmente. O processo é o procedimento cuja característica é a presença das partes, relacionando-se em razão de interesses opostos, antagônicos. No caso do processo disciplinar, há a parte-Administração, que exerce o *jus perseguendi* e (busca) o *jus puniendi*, e o agente público acusado de ilícito disciplinar, que exerce sua defesa e busca sua absolvição, na qualidade de parte ré.

3 Novo Código de Processo Civil e a sua influência na teoria geral do processo administrativo disciplinar. Um aporte à teoria dos pressupostos processuais, corolário da concepção de processualidade ampla, a abarcar os processos da Administração Pública

O Novo Código de Processo Civil brasileiro, Lei nº 13.105/2015, modernizando o ordenamento jurídico-administrativo no que tange às previsões normativas expressas – posto que de modo analógico já em muito se empregavam os seus preceitos aos processos da Administração Pública –, ao tratar de regras gerais de aplicação das normas processuais, prescreve em seu art. 15 que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou *administrativos*, as disposições deste código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.³³

Com efeito, as normas processuais civis e suas teorias dedicadas à identificação e à definição dos conceitos, *e.g.*, dos pressupostos processuais em sentido amplo (quer se tratem de elementos atinentes ao antigo conceito de *condição da ação*, quer se tratem dos pressupostos processuais de existência, de validade e de desenvolvimento regular do processo), *guardadas as devidas distinções entre as relações jurídicas* (i) *processual civil* e (ii) *processual administrativa*, impõem-se, supletivamente e no que couber, ao *processo administrativo*, todavia, moduladas pelas diferenças estruturais típicas de cada relação jurídica de um e de outro ramo do direito.

Por outras palavras, o Novo Código de Processo Civil brasileiro, Lei nº 13.105/2015, por meio de seu o art. 15, passa a expressar de modo direto o que já era assente em doutrina, dispondo-se a aclarar o entendimento de que a *teoria geral do processo*, especificamente no ponto em que trata dos pressupostos processuais como fundamento à existência da relação jurídica e à existência e à validade do procedimento, é aplicável ao processo administrativo, inclusive ao processo administrativo disciplinar, conquanto que adaptada a esse ambiente e às suas conformações jurídicas.

³³ Novo Código de Processo Civil brasileiro, Lei nº 13.105/2015, art. 15. Grifos nossos.

Na processualidade civil, *exempli gratia* do enfrentamento dos pressupostos processuais e das *condições da ação* (estas moldadas agora também a pressupostos processuais), extensíveis à análise no processo administrativo na medida em que guardadas as peculiaridades e distinções entre os regimes jurídicos desses dois ramos do direito, são os preceitos do art. 485, do Novo Código de Processo Civil brasileiro, Lei nº 13.105/2015, que assinala que o órgão julgador não resolverá a questão de fundo da lide, exercendo, assim, um juízo de admissibilidade do mérito e do próprio processo como um todo, ao estipular: “Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...] IV - verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; [...] VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual; [...]”.

Logo, por força do art. 15, combinado com os incs. IV e VI, do art. 485, todos do Novo Código de Processo Civil brasileiro, a Administração Pública, ao levar a efeito a persecução disciplinar por meio do processo administrativo, estará sujeita ao dever de efetivar, nas fases apropriadas e para a resolução do mérito e aferição da existência, da validade e do desenvolvimento regular do processo, o juízo de prelibação acerca dos pressupostos administrativos processuais, à vista da teoria das nulidades do ato administrativo e da teoria geral do processo. O emprego pela Administração da lei e das ciências jurídicas, ou da *lei* e do *direito*, não é algo incomum. Representa o conteúdo do princípio da juridicidade administrativa, cuja normatividade encontra-se substancializada pelo art. 2º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, sob a prescrição de que “[...] nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o direito”. Aqui se encontra o fundamento positivo da juridicidade administrativa, com atribuição e dever de sopesar, à semelhança do que ocorre em sede de processo jurisdicional, a lei ao amparo das teorias do direito, entre as quais a teoria geral do direito, a teoria das nulidades dos atos administrativos e a teoria geral do processo. A esta lei, a consideramo-la, em razão de sua carga de abstração normativa principiológica, uma lei de caráter nacional e não meramente federal, tecendo normatividade para os três níveis políticos da federação: União, estados e municípios.

Entender o processo administrativo como espécie de processo jurídico, em essência, é basilar ao desenvolvimento desse ramo epistemológico do direito, inserindo-o em um plexo maior de regulações jurídicas, proveniente da recepção da teoria geral do processo. Esclarecemos, pois, as noções fundamentais acerca da processualidade *em sentido lato* para o processo disciplinar, a distinção entre procedimento e processo administrativo e as relações subjetivas e as atribuições inseridas no – e estruturantes do – processo administrativo disciplinar.

4 Considerações finais

Conclui-se, à vista do exposto, que os procedimentos ou *processamentos* administrativos disciplinares são classificados em *investigativos*, dos quais fazem parte a

sindicância investigativa, a sindicância patrimonial e outros de natureza inquisitória, como as investigações prévias e preliminares ou qualquer outra independentemente da denominação, conquanto mantida a característica de ausência de acusado formal. Classificam-se ainda em *contraditoriais*, a exemplo do processo disciplinar e da sindicância punitiva, mantendo essa característica conquanto presente a figura de um acusado.

Em suma, a persecução disciplinar, representativa das formas de ação administrativa de controle interno da disciplina, inicia-se e se conclui por dois instrumentos colocados à disposição da Administração, quais sejam: (i) a sindicância e (ii) o processo administrativo disciplinar, sendo que não necessariamente este, o processo, deve ser precedido de sindicância. Todavia, para que se atenda ao princípio do devido processo legal, no que concerne a seu espectro processual, essas apurações não de ser levadas a efeito à vista de meios legalmente positivados para tal mister, materializando o *due process of law*. Assim o fizeram (i) a Lei nº 8.112/90, no art. 143, *in verbis*: “A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”, e, *exempli gratia*, (ii) a Lei nº 4.878/65, conforme descrito no art. 52, nos seguintes termos: “a autoridade que tiver ciência de qualquer irregularidade ou transgressão a preceitos disciplinares é obrigada a providenciar a imediata apuração em processo disciplinar, no qual será assegurada a ampla defesa”.³⁴

Diante desse panorama e partindo-se do conceito de “processo” a abarcar também o âmbito do direito administrativo – o que se compreende como “processualidade ampla” –, à Administração Pública (por força do princípio da legalidade e do princípio da atuação conforme a lei e o direito, juridicidade administrativa prevista no art. 2º, parágrafo único, inc. I, da Lei nº 9.784/99) impõe-se, mormente com o advento do Novo Código de Processo Civil brasileiro a estabelecer a *extensão da normatividade processual civil ao processo administrativo*, o dever de sopesar a existência e a validade do processo, assim como o seu desenvolvimento regular, ao amparo das teorias dos pressupostos processuais, provenientes da teoria geral do processo, à luz da teoria das nulidades dos atos administrativos.

O que ora se sustenta perfaz tarefa de difícil operacionalidade nos meandros dos aparatos executivos governamentais, mas, sem dúvida, contribuirá de forma ímpar à

³⁴ No entanto, verifica-se que o referido art. 52 da Lei nº 4.878/65 não previu a possibilidade de apuração de infração disciplinar por meio de sindicância, porém, esta é aplicada ao Departamento de Polícia Federal pelos preceitos subsidiários da Lei nº 8.112/90, somente nos casos de sindicância investigativa ou conectiva, não sendo possível a instauração de sindicância punitiva para a apuração e infração e sanção de servidor policial. Quanto aos procedimentos dotados de contraditório e da ampla defesa, somente existe no âmbito da Polícia Federal, frise-se para o servidor policial, o processo disciplinar, pois a sindicância não é autônoma (contraditório e punitiva) e prevista subsidiariamente pela Lei nº 8.112/90. Para os servidores do quadro administrativo, porém, aplicam-se todos os preceitos da Lei nº 8.112/90, submetendo-os também às sindicâncias punitivas.

eficiência técnico-jurídica e à efetividade de todo e qualquer processo a cargo da Administração Pública e, com efeito, à concretização (i) de políticas públicas e (ii) de direitos fundamentais, de modo direto, sem intermediadores, a garantir um processo e uma prestação executiva célere, que atinjam os seus escopos, em muitos casos, sem a necessidade da busca pela intervenção jurisdicional, em razão de um maior conformismo pelos afetados pela decisão administrativa.

Referências

- ALVES, Léo da Silva. *Questões relevantes do processo administrativo disciplinar*. Apostila, Parte I. Brasília: CEBRAD, 1998.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A justiça administrativa*. 12. ed. Coimbra: Almedina, 2012.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *A ciência jurídica administrativa*. Coimbra: Almedina, 2013.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *A teoria do acto e da justiça administrativa*. O novo contrato natural. Coimbra: Almedina, 2015.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BELLO, Angela Ales. *Introdução à fenomenologia*. Tradução de Ir. Jacinta Turolo Garcia e Muguel Mahfout. Bauru: EDUSC, 2006.
- BRAIBANT, Guy et al. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 19. ed. Paris: Dallos, 2013.
- CAPEZ, Fernando. *Curso de processo penal*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CHAINAIS, Cécile; FENOUILLET, Dominique; GUERLIN, Gaëtan. *Les sanctions en droit contemporain*. Paris: Dalloz, 2013. v. 1.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- COSTA, José Armando da. *Direito administrativo disciplinar*. 2. ed. São Paulo: Método, 2009.
- COSTA, José Armando da. *Direito disciplinar: temas substantivos e processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- COSTA, José Armando da. *Incidência aparente de infrações disciplinares*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- COSTA, José Armando da. *Processo administrativo disciplinar*. Teoria e prática. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do processo administrativo disciplinar*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Direito administrativo do Brasil*. Processo administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. O pessoal da Administração Pública. Rio de Janeiro: Forense, 1967. v. IV.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. Teoria do direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1966. v. I.
- CUNHA, Ricarlos Almagro. *O Poder Normativo da Administração Pública*. 1. ed. São Paulo: Prestígio, 2010.
- GAGGIANO, Alvaro Theodor Herman Salem. *Tratamento das nulidades no processo administrativo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2013.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 16. ed. Madrid: Civitas, 2013. v. I.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 16. ed. Madrid: Civitas, 2013. v. II.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Hacia una nueva justicia administrativa*. 2. ed. Madrid: Civitas, 1992.
- HAURIUO, André. A utilização em direito administrativo das regras e princípios do direito privado. Tradução de Paulo da Mata Machado. *Revista de Direito Administrativo*, 1945.
- HAURIUO, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris: Recueil Sirey, 1933.
- LESSA, Sebastião José. *Do processo administrativo disciplinar e da sindicância de acordo com as leis 8.112/90, 8.429/92 e 9.784/99*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.
- LLOBREGAT, José Garberí. *Derecho administrativo sancionador práctico*. Barcelona: Bosch, 2012. v. I.
- LLOBREGAT, José Garberí. *Derecho administrativo sancionador práctico*. Barcelona: Bosch, 2012. v. II.
- LONG, Marceau et al. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 19. ed. Paris: Dalloz, 2013.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MONCADA, Luís S. Cabral de. *A relação jurídica administrativa*. Para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
- MOURA, Paulo Veiga e. *Estatuto disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012.
- NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PEDRA, Adriano Sant'Ana. Processo e pressupostos processuais. *Revista da Advocacia Geral da União*, n. 68, p. 1-20, set. 2007.
- PIAZZA, Valmor Júnior Cella. A natureza jurídica do processo: relação jurídica, situação jurídica e a navegação na epistemologia da incerteza. *Revista da ESMESC*, v. 18, n. 24, p. 596-634, 2011.
- SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 2003. Coleção Teses.
- SOUSA, Rui Correia de. *Lei geral do trabalho em funções públicas*. 1. ed. Porto: Vida Económica, 2014.
- WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A processualidade ampla e o processo disciplinar, à luz do Novo Código de Processo Civil. Um aporte à teoria processual administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 93-113, abr./jun. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i68.804.
