

A incidência do Código de Processo Civil e de princípios constitucionais de processo civil nos processos administrativos disciplinares de servidores públicos federais

The incidence of the Code of Civil Procedure and constitutional principles of civil procedure in the disciplinary administrative processes of federal public servants

Alex Menezes¹

RESUMO

Este estudo examina as normas legais que legitimam a aplicação dos dispositivos do Código de Processo Civil (CPC) e de princípios constitucionais de direito processual civil em processos administrativos disciplinares de servidores públicos federais, regidos pela Lei nº 8.112/1990. Para tanto, propõe uma interpretação de índole sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, que converge para a cogência destas incidências preceitual e principiológica. O produto final servirá como breviário prático tanto aos membros das comissões processantes disciplinares e autoridades administrativas julgadoras quanto aos próprios servidores públicos processados. Do mesmo modo, será útil para

¹ Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Advogado. Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Uninter, Direito Público pela Faculdade Estácio de Sá em 2015, Contabilidade Pública e Auditoria Governamental pela Fanese e Estatística pela UFS. Articulista semanal do Jornal Correio de Sergipe. Fiscal de Tributos da Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas no período de 2002 a 2004. Técnico de Finanças e Controle da Gerência de Controle Interno do Ministério da Fazenda no período de 2001 a 2002. Graduado em Direito pela Fanese e em Ciências Contábeis e Processamento de Dados pela Unit. E-mail: alexmenezes@yahoo.com.br

encetar uma reflexão sobre este tema, considerando o pouco tempo de vigência do CPC, pelos estudiosos do direito. Tendo em vista a imprescindibilidade do real conhecimento de tais normas a fim de se certificar da retidão legal na consecução do desígnio do processo administrativo de natureza disciplinar em âmbito federal. Conferindo-se, ademais, um instrumento de prevenção à ocorrência de ilegalidades, desde a instauração até o julgamento final do processo administrativo disciplinar, com potencial para gerar, por decisão judicial, a invalidade de todo o procedimento.

Palavras-Chave: Aplicação. CPC. Processo Administrativo Disciplinar. Âmbito Federal.

ABSTRACT

This study examines the legal norms that legitimize the application of the provisions of the Code of Civil Procedure (CPC) and constitutional principles of civil procedural law in administrative disciplinary processes of federal civil servants governed by Law 8.112/1990. Therefore, it proposes a systematic interpretation of the Brazilian legal system, which converges to the force of these precepts and principles incidences. The final product will serve as a practical breviary for both the members of the disciplinary commissions and the judging administrative authorities as well as the public officials themselves. In the same way, it will be useful to start a reflection on this topic, considering the short time of effectiveness of the CPC, by law students. Bearing in mind the indispensability of real knowledge of such rules in order to ensure legal rectitude in the attainment of the design of the administrative process of a disciplinary nature at the federal level. In addition, it will be an instrument to prevent the occurrence of illegalities, from the initiation to the final judgment of the administrative disciplinary process, with poten-

tial to generate, through a judicial decision, the invalidity of the entire procedure.

Keywords: Application. CPC. Disciplinary Administrative Procedure. Federal Scope.

1 INTRODUÇÃO

Dada a irretorquível dinâmica que permeia os fatos ocorrentes na vida cotidiana, especialmente quando impelidos pela evolução da sociedade, vislumbra-se improvável ao legislador discipliná-los em sua inteireza, restando, invariavelmente, espaços vagos no resultado da atividade legiferante.

Não por outro motivo que o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), disposta no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (BRASIL, 1942), possibilitou, ao juiz, o manejo da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito sempre que houver omissão da legislação no tocante à lide posta em discussão.

O dispositivo encarta regras de colmatação, ou seja, formas de integração da lei quando há lacunas na subsunção da norma legal ao caso em julgamento.

Com aparente feição complementar, o Código de Processo Civil (CPC), veiculado na Lei nº 13.105/2015 (BRASIL, 2015) e vigente desde março de 2016, estatuiu que, “na ausência de normas” reguladoras, os seus preceitos serão aplicados em processos eleitorais, trabalhistas e administrativos (art. 15). Ao invés ou antes de se socorrer aos tradicionais métodos integrativos da LINDB, o próprio Código estampou alternativa conducente à supressão de lacunas em processos destas específicas naturezas.

Nesse espeque e no intuito de balizar a conduta dos membros de comissões processantes e da autoridade administrativa julgadora, o artigo se propõe a promover um estudo aprofundado que alcance a exegese legal comprobatória de que a aplicação dos preceitos do CPC e de princípios constitucionais de processo civil acontecerá não apenas quando inexistentes, mas, também, acaso existentes as normas específicas que regulam os processos administrativos disciplinares de servidores públicos federais. Almeja, alfim, perscrutar circunstâncias processuais de incidência do Código Processual Civil nesses processos, no condão de inibir práticas das quais podem se servir os interessados para pleitear, com razão, a sua nulidade.

Para tanto, na seção seguinte serão arrostados os aspectos da subsidiariedade e da supletividade na aplicação do CPC em processos administrativos destinados a apurar infrações disciplinares no serviço público federal.

A terceira seção será utilizada para explanar acerca da resplandescência de princípios constitucionais de processo civil nos precitados processos.

A quarta será um palco para ilustrar casos práticos da incidência de preceptivos do CPC, culminando nas considerações finais delineadas na derradeira seção.

2 AS REPERCUSSÕES SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DO CPC NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES FEDERAIS

Ab initio, é imperativo cotejar o regramento da aplicação subsidiária residente no art. 15 do Codex Processualista Civil

(“Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”) (BRASIL, 2015) com a analogia alvitrada pela LINDB a partir da leitura objetiva da lei reguladora dos processos disciplinares federais.

Em definição doutrinária, aduziu Tartuce (2016, p. 14):

A analogia é a aplicação de uma norma próxima ou de um conjunto de normas próximas, não havendo uma norma prevista para um determinado caso concreto. Dessa forma, sendo omissa uma norma jurídica para um dado caso concreto, deve o aplicador do direito procurar alento no próprio ordenamento jurídico, permitida a aplicação de uma norma além do seu campo inicial de atuação.

Por obviedade, a norma a servir ao caso concreto lacunoso deve versar acerca de situação similar ou compatível à que está se debatendo, seria incongruente recorrer a uma totalmente díspar da matéria a ser apreciada pelo operador do direito. Caso contrário, estaria se permitindo, ao intérprete, o direito de se arrogar, ilegitimamente, da função de legislador, sobremodo ao se levar em conta a imensidão de leis que consubstanciam o ordenamento jurídico brasileiro.

Por seu turno, a subsidiariedade adunada ao art. 15 do CPC diz respeito à permissividade na aplicação de institutos previstos neste Codex em processos administrativos, eleitorais e trabalhistas, malgrado não estejam presentes na legislação específica de tais processos. “De qualquer modo, a aplicação subsidiária do CPC deve guardar compatibilidade com o processo em que se pretende aplicá-lo” (Nery Júnior; Nery, 2016, p. 245). Tudo isso tendo por consequência a dissipação de controvérsias de aparência insolúvel naquelas searas, eis que se o

próprio regramento administrativo, eleitoral ou trabalhista se revelar o bastante para solucionar as lides, não se torna razoável recorrer, de pronto, a dispositivos do CPC.

Na aplicação subsidiária “tem-se a integração da legislação subsidiária na legislação principal, resultando no preenchimento de vácuos e lacunas da lei principal” (Neves, 2016b, p. 36).

Nessa diretriz, o CPC será integrado, subsidiariamente, às normas dos processos administrativos, inclusive disciplinares. Por conseguinte, este Código tem repercussão subsidiária nas leis que regulam o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei nº 9.784/1999) (BRASIL, 1999) e o processo administrativo disciplinar federal (Lei nº 8.112/1990) (BRASIL, 1990).

Além disso, nos processos disciplinares da Lei nº 8.112/1990, são aplicados, subsidiariamente, os ditames do processo administrativo da Lei nº 9.784/1999. Esta trata de processos administrativos em sentido amplo, *lato sensu*, e a anterior em sentido estrito ou *stricto sensu*, em razão de abarcar um título que discorre exclusivamente sobre o processo administrativo disciplinar (Título V).

Por força da figura da analogia prevista no art. 4º da LINDB (BRASIL, 1942), a similitude de conteúdo, de per se, autoriza permitir a aplicação de preceitos de uma destas leis para colmatar vazios da outra, desvanecendo, destarte, a razão de existir do art. 69 da Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999), a saber: “Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”. Com efeito, na espécie, a analogia não foi deduzida do regramento da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ela já se encontra expressa no teor do supra-

mencionado artigo.

Retomando e assentando o âmago desta seção, tem-se que os processos administrativos disciplinares federais devem ser guiados, primariamente, pela Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) e, subsidiariamente, tanto pela Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999) quanto pelo Código Processual Civil.

A repercussão supletiva do Código de Ritos Processual nos processos administrativos disciplinares federais também se erige do seu art. 15. Consiste em aplicá-lo quando a lei do processo administrativo regre determinado instituto de forma incompleta. Donde urge uma complementação a fim de propiciar, novamente, a resolução de fatos concretos controvertidos, sem solução dentro da norma processual administrativa.

Significa que a aplicação supletiva exsurge quando houver norma expressa, “mas insuficiente para alcançar, com eficiência, os seus objetivos práticos, razão por que a regra do CPC a auxiliaria na consecução desse escopo” (Teixeira Filho, 2015, p. 48).

Definição que à guisa de uma interpretação gramatical colide frontalmente com a parte inicial do art. 15, do CPC, (“na ausência de normas”), vez que a aplicação supletiva tem vez justamente quando existe a norma, discrepando, por isso, da incidência subsidiária, daí se evidencia um verdadeiro “enigma sintático” (Teixeira Filho, 2015, p. 48).

Averba-se, então, que as aplicações subsidiária e supletiva indicam que o regramento do CPC deve ser aproveitado não apenas se inexistente a norma processual administrativa, mas, inclusive, objetivando complementar a já normatizada, em virtude da insuficiência nesta normatização.

3 A INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE PROCESSO CIVIL NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Em reiteração ao que fora asseverado em outra oportunidade: “os princípios jurídicos encontram-se, atualmente, numa posição de supremacia no ordenamento jurídico pátrio, fundamentando-o e norteando o aplicador do direito em seu mister” (Menezes, 2014, p. 22).

Por via de consequência, uma das formas integrativas propugnadas pela LINDB (os princípios gerais do direito), em verdade, refere-se a uma norma de incidência imediata em todos os ramos do direito. De uso não apenas quando identificadas omissões em normas específicas, mas, inclusive, com o desiderato de fornecer o substrato necessário para extrair a interpretação legal adequada destinada ao caso concreto.

Os princípios jurídicos alicerçam as leis, *ipso facto*, não se admite a assunção de uma posição topográfica secundária, de manuseio subsidiário na hermenêutica do direito. Até já se sustentou que um juiz detém permissão para mudar uma regra de direito em vigor quando princípios justifiquem a modificação (DWORKIN, 2010, p. 59).

Em lapidar ensinamento, averbou Mello (2000, p. 747-748):

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

[...]

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

Nesse cenário, como não poderia ser diferente, os princípios jurídicos despontam com protagonismo nos diversos segmentos que compõem o sistema jurídico brasileiro, notadamente os princípios de sede constitucional, como os concernentes ao processo civil que se enfeixam na Carta Política de 1988.

Theodoro Júnior (2016, p. 5) defende que:

O Direito, sem embargo de sua divisão em ramos autônomos, caracterizados por métodos, objetivos e princípios próprios, forma um conjunto maior, que tem em comum o destino de regular a convivência social. Por essa razão, por mais que sejam considerados autônomos os seus ramos, haverá sempre entre eles alguma intercomunicação, algum traço comum e até mesmo alguma dependência em certos ângulos ou assuntos.

Do exposto, em todos os ramos do direito, haverá incidência normativa dos princípios de encarte constitucional. Conjugando essa lição ao que está preconizado pelo art. 1º (“O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos

na *Constituição da República Federativa do Brasil*, observando-se as disposições deste Código”) c/c art. 15 (“Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente do CPC.”) (BRASIL, 2015), torna-se plausível afirmar que o direito administrativo recebe diretamente os influxos de princípios constitucionais do direito processual civil.

Em complemento, Bueno (2015, p. 39) explica que esses princípios:

ocupam-se especificamente com a conformação do próprio processo, assim entendido o método de exercício da função jurisdicional. São eles que fornecem as diretrizes mínimas, embora fundamentais, de como deve se dar o próprio comportamento do Estado-juiz. Eles prescrevem, destarte, o “modo de ser” (mais precisamente, de “dever ser”) do processo na perspectiva constitucional.

Demais disso, “a base principiológica do processo administrativo é a mesma do processo civil” (MAZZA, 2016, p. 24). *Mutatis mutandis*, os princípios constitucionais de índole processual civil hão de ser respeitados pelos que conduzem processos administrativos, como deve se dar com os membros de comissões processantes disciplinares de qualquer nível estatal e, ainda, pelos que procedem ao seu julgamento final.

Com isso, cabe aqui sintetizar alguns de raiz na Constituição Federal:

3.1 Devido processo legal (art. 5º, inciso LIV)

O devido processo legal emana do Estado Democrático

de Direito, na medida em que submete todos à lei, inclusive o próprio Estado representado, in casu, pela comissão processante disciplinar.

Expõe Bueno (2015, p. 41):

O processo deve ser devido porque, em um Estado Democrático de Direito, não basta que o Estado atue de qualquer forma, mas deve atuar de acordo com regras preestabelecidas e que assegurem, amplamente, que os interessados na solução da questão levada ao Judiciário exerçam todas as possibilidades de ataque e de defesa que lhe pareçam necessárias, isto é, de participação. O princípio do devido processo legal, nesse contexto, deve ser entendido como o princípio regente da atuação do Estado-juiz, desde o momento em que ele é provocado até o instante em que o mesmo Estado-juiz, reconhecendo o direito lesionado ou ameaçado, crie condições concretas de sua reparação ou imunização correspondente.

Agregando este ensinamento ao cerne deste estudo, deflui-se que os processos disciplinares ocorrentes no âmbito administrativo são subjugados a todos os ditames que formatam o devido processo legal.

No Estado de Direito, a atuação do Estado-juiz, ainda que circunscrita à seara administrativa, deve, sim, ser pautada por normas que delineiam o seu agir, materializando integralmente as nuances imprescindíveis para a assecuração do direito aos interessados diretos ou indiretos. Deveras, trata-se de um princípio-mor do qual se expõem as demais exigências processuais.

3.2 Contraditório e ampla defesa (art. 5º, inciso LV)

A doutrina define o contraditório como a junção da infor-

mação com a possibilidade de reação; restaria esvaziado este princípio caso se esgotasse com o fornecimento da informação processual com vistas a evitar surpresa às partes, sem assegurar o poder de influência das partes na formação do convencimento do juiz (NEVES, 2016a, p. 115-117).

Umbilicalmente jungido à ampla defesa, posto esta prover qualquer processado (na via judicial ou administrativa, como, aliás, está expresso no texto constitucional) da garantia de possuir mecanismos e condições efetivas de responder, tempestivamente, a todas as imputações dirigidas contra si ou manuseadas pela parte contrária em seu desfavor. Colhendo-se que a ampla defesa permite atacar os atos processuais desfavoráveis conhecidos por meio do contraditório.

Desse modo, antes de convocar uma determinada testemunha a depor, o processado há de ser cientificado pela comissão a esse respeito, sendo a este assegurado, além da arguição de circunstâncias impeditivas ou de suspeição do pretense deponente, a propositura de questionamentos que lhe seja favorável.

3.3 Vedação às provas ilícitas (art. 5º, inciso LVI)

Há tempos, as ciências jurídicas, principiadas por uma visão filosófica, discordam do relato de incompatibilidades das normas que informam o ordenamento jurídico. A unicidade do Direito ergue-se ante o levante de incompatibilidades entre normas jurídicas. Se um dispositivo legal cataloga como ilícito um determinado meio de produzir provas, é totalmente despropositado que outro afaste essa jaça e permita o uso desse meio de prova em outros escopos, a não ser que a primeira norma seja revogada. O que não guarda razoabilidade é a coexistência de

ambas as normas no sistema jurídico.

Como se vê, a bem do ordenamento, as provas ilícitas jamais devem ser admitidas em processo administrativo disciplinar. Caso obscuramente venham a ser reconhecidas como válidas, o processo administrativo tenderá à bancarrota ao desambar na seara judicial.

3.4 Juiz natural (art. 5º, incisos XXXVII e LIII)

Em que pese a falta de expressão literal nesse sentido na Carta Fundamental de 1988, o entendimento doutrinário é pacífico quanto a inexistência de restrição do uso desse princípio em processos de qualquer natureza.

Em corroboração, Torres (2011, p. 695):

No direito brasileiro o juiz natural se aplica da mesma forma em matéria penal e não penal, sendo que até mesmo na esfera do processo administrativo há quem defenda a sua incidência. Assim, deve haver previsão legal e genérica da autoridade competente para aplicar sanções administrativas, muito embora as comissões processantes geralmente sejam constituídas para cada caso. Na verdade, em matéria administrativa o princípio do juiz natural significa, sobretudo, que a autoridade responsável pela aplicação da sanção deve ser a prevista em lei, e que a mesma deve atuar de maneira imparcial e impessoal.

O regime jurídico dos servidores públicos civis federais, de certa forma, acolhe o princípio ao apresentar requisitos cogentes que envolvem a formação da comissão processante disciplinar federal: composta por três membros; ambos servidores estáveis; impedimento de cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colate-

ral, até o terceiro grau integrar a comissão; o presidente ocupe cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado; e designação formal pela autoridade competente (a qual pode ser oriunda de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante delegação específica dos chefes dos Poderes Executivo ou Legislativo, do Presidente dos Tribunais Federais ou do Procurador-Geral da República, a depender do âmbito). Também se torna patente a concretização do princípio do juiz natural ao se estreitar, no art. 167 c/c art. 141 da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), as autoridades administrativas detentoras de poder para proceder ao julgamento dos processos e para a aplicação das penalidades decorrentes.

3.5 Duração razoável do processo (art. 5º, inciso LXXVIII)

Igualmente ao preceituado para o contraditório e a ampla defesa, a Lei Fundamental obriga a celeridade da tramitação dos processos judiciais e administrativos.

Justo por isso que a Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) estabeleceu prazos para a conclusão do processo disciplinar (art. 152) e julgamento do processo (art. 167). Qualquer desobediência, sem fortes justificativas, a esses marcos temporais representa uma afronta ao princípio da duração razoável do processo.

3.6 Motivação das decisões (art. 93, incisos IX e X)

A lei obriga a comissão processante a produzir um relatório minucioso, fazendo menção às provas que embasaram a

sua convicção, e, se for o caso, ao dispositivo legal ou regulamentar transgredido e às circunstâncias agravantes e atenuantes (art. 165, *caput* e §2º). Outrossim, determina que a autoridade julgadora somente não acate o relatório da comissão quando contrário às provas colacionadas aos autos, excepcionalidade em que poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade (art. 168, *caput* e parágrafo único) (BRASIL, 1990).

Em estreita relação ao tom dedilhado por Neves (2016a, p. 125): “Sob o ponto de vista político a motivação se presta a demonstrar a correção, imparcialidade e lisura do julgador ao proferir a decisão judicial, funcionando o princípio como forma de legitimar politicamente a decisão judicial”.

Portanto, caso a autoridade perceba, no processo a ele encaminhado, que o relatório da comissão colide frontalmente com os elementos probatórios carreados aos autos, exsurge o seu dever de manifestar-se decisoramente em linha de ajustamento da conclusão. É prescindível a devolução à comissão para refazimento do relatório, o que se avulta cogente é que o arremate da autoridade seja convergente com as provas produzidas durante o procedimento. Se estas indicarem a absolvição como medida apropriada, não se vislumbra outra decisão a ser adotada pelo julgador que não absolver o processado e arquivar o processo. Não se trata aqui de juízo de retratação, fazendo uma analogia com o art. 332, §3º, do CPC, posto que a comissão processante não se confunde com o julgador, do que se depreende que a conclusão daquela não se assemelha a uma decisão processual, trata-se apenas de sugestão do modo como se decidir o feito, a princípio, não vinculantes.

Em continuidade à intelecção, há de se fazer remissão a

incisos do §1º, do novel art. 489, do CPC, a fim de defender que estará violando o princípio em tela a conclusão do relatório da comissão ou a própria decisão no julgamento de processo administrativo disciplinar que se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou questão decidida; empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência ao caso; invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão; e não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador.

4 A INCIDÊNCIA PRÁTICA DO CPC NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES FEDERAIS

Calha desaguar as linhas argumentativas grafadas nas seções pretéritas para expor situações de aplicação prática do CPC no processo administrativo disciplinar regrado pelo regime jurídico dos servidores públicos civis federais:

4.1 Da videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real

A legitimação advinda com o CPC de 2015 do uso da videoconferência ou de outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real para a prática de atos processuais (art. 236, §3º), a exemplo do depoimento pessoal da parte (art. 385, §3º), da acareação (art. 461, §2º) e da oitiva de testemunhas (art. 453, §1º) que residam em comarca, seção ou

subseção judiciária diferente daquela onde tramita o processo, assim como da sustentação oral de advogado com domicílio profissional em cidade diversa daquela onde está sediado o tribunal (art. 937, §4º) descamba, em razão do art. 15, na autorização jurídica para a utilização desses mesmos mecanismos tecnológicos no impulso dos processos administrativos disciplinares (BRASIL, 2015). Por certo, isso trará economia pelo não pagamento de diárias em razão dos deslocamentos pertinentes.

Nessa sintonia, o Manual de Processo Administrativo da Controladoria-Geral da União (atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União) (BRASIL, 2016b), editado em janeiro de 2017, contém uma seção – 10.3.16 – tecendo orientações exclusivamente a respeito da realização de videoconferência para colheita de depoimentos em interrogatórios, já sufragado pelo Enunciado nº 7 da Controladoria-Geral da União (CGU), publicado em 13/12/13 com o seguinte verbete: “No âmbito do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância é possível a utilização de videoconferência para fins de interrogatório do acusado”.

4.2 Do aproveitamento de provas produzidas em outro processo

Dispõe o art. 372 do CPC: “O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório”.

Nesse sentir, malgrado prolatado anteriormente ao novo Código Processual, coaduna-se o precedente do STF em que se reconheceu a admissibilidade do uso, em processo administrativo disciplinar, de provas arregimentadas em inquérito policial:

PROVA EMPRESTADA. Penal. Intercepção te-

telefônica. Escuta ambiental. Autorização judicial e produção para fim de investigação criminal. Suspeita de delitos cometidos por autoridades e agentes públicos. Dados obtidos em inquérito policial. Uso em procedimento administrativo disciplinar, contra outros servidores, cujos eventuais ilícitos administrativos teriam despontado à colheita dessa prova. Admissibilidade. Resposta afirmativa a questão de ordem. Inteligência do art. 5º, inc. XII, da CF, e do art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Precedente. Voto vencido. Dados obtidos em interceptação de comunicações telefônicas e em escutas ambientais, judicialmente autorizadas para produção de prova em investigação criminal ou em instrução processual penal, podem ser usados em procedimento administrativo disciplinar, contra a mesma ou as mesmas pessoas em relação às quais foram colhidos, ou contra outros servidores cujos supostos ilícitos teriam despontado à colheita dessa prova. (Inq. 2.424-QO, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJe 24.8.2007).

Do que se percebe que o arrimo da permissão para o aproveitamento de provas produzidas em outros processos, desde que obedecido o contraditório, encontra-se na norma de extensão do art. 15 c/c art. 372, do CPC.

4.3 Da prova pericial

A prova pericial é albergada pela Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) nos arts. 155 e 166, *verbis*:

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

Art. 156. É assegurado ao servidor 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.

§1º O presidente da comissão poderá denegar pedidos considerados impertinentes, meramente protelatórios, ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos.

§2º Será indeferido o pedido de prova pericial, quando a comprovação do fato depender de conhecimento especial de perito.

Porém, compatibilizando-a aos artigos do CPC (BRASIL, 2015), mais especificamente na Seção X do Capítulo XII, amplia-se o poder denegatório do presidente da comissão disciplinar ante a prova pericial se a verificação for impraticável (art. 464, §1º, III) e, até, de substituí-la por prova técnica simplificada, quando o ponto controvertido for de menor complexidade, caso em que consistirá apenas na inquirição de especialista sobre ponto controvertido que demande especial conhecimento científico ou técnico (art. 464, §§2º e 3º). Por outro lado, será faculdade da parte processada a indicação de assistente técnico, a teor do art. 464, §1º, inciso II).

4.4 Da prova testemunhal

Diante do parco disciplinamento da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) sobre essa espécie de prova, depreende-se que a Seção IX do Capítulo XII, do CPC (BRASIL, 2015) deve nortear a comissão processante neste aspecto.

Exemplificando, citam-se o poder do presidente da comissão de indeferir a oitiva testemunhal sobre fatos que somente

por documento ou exame pericial podem ser provados (art. 443, inciso II); os casos de incapacidade (art. 447, §1º), impedimentos (art. 447, §2º) e suspeição (art. 447, §3º) das testemunhas, que podem ser verificados tanto de ofício pela comissão quanto levantado pelo processado; e os fatos a respeito dos quais a testemunha não é obrigada a depor (art. 448).

4.5 Da ata notarial

Não há empecilho forte o bastante ao emprego, em processos administrativos disciplinares, do instituto da ata notarial, prevista no art. 384, do CPC (BRASIL, 2015), *in verbis*:

Art. 384. A existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião.

Parágrafo único. Dados representados por imagem ou som gravados em arquivos eletrônicos poderão constar da ata notarial.

Posto isso, se a comissão processante indeferir pleito da parte processada para manusear o instituto da ata notarial estará incorrendo em mácula ao processo, suscetível de ser combatida pela via judicial.

Óbvio que esse meio de produção de provas não pode ser imposto pela comissão processante ao investigado, pois, do contrário, sobretudo se houve outros meios lícitos de compor a prova, estar-se-á vergastando o princípio constitucional da ampla defesa.

4.6 Do interrogatório de vários acusados

De acordo com o art. 159, §1º, da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990), havendo mais de um acusado, cada um deles deverá ser ouvido separadamente. Mais uma vez, por influxo do art. 15 do CPC, afasta-se a interpretação literal da mencionada regra para se fazer uma leitura conjunta com o art. 385, §2º, do Código Processual (“É vedado a quem ainda não depôs assistir ao interrogatório da outra parte”) e a Súmula Vinculante nº 05 (“A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”) (BRASIL, 2015). Disso convergirá a permissão para os acusados participarem dos interrogatórios uns dos outros.

Esse remate se justifica pelo fato de que, no processo civil, a parte que ainda não depôs fica impedida de assistir pessoalmente o depoimento da outra, no entanto o seu advogado o estará representando neste ato, manifestando-se sempre que necessário para o bem do direito do seu representado. Diversamente, no processo disciplinar não haverá necessariamente um advogado para representar o acusado quando da realização do interrogatório dos demais acusados, prejudicando, dessarte, o pleno exercício dos direitos fundamentais do contraditório e da ampla defesa.

Isso se torna ainda mais evidente ao se notar que o interrogatório do acusado em processo administrativo disciplinar se consubstancia em uma oportunidade de defesa, sendo permitido, inclusive, proferir as perguntas que entender pertinentes. Logo, para o exercício de sua defesa, impescinde a sua participação pessoal durante o interrogatório de todos os acusados.

4.7 Da contagem dos prazos processuais

Em conformidade com o estatuído no art. 224, §3º, do CPC (BRASIL, 2015) e de forma a maximizar a amplitude da defesa, sempre que favorecer aos acusados, a data inicial para a contagem dos prazos processuais corresponderá ao primeiro dia útil seguinte ao da publicação ou comunicação.

Em contraponto, não obstante o cômputo dos prazos no processo civil permanecer adstrito aos dias úteis (art. 219 do CPC), inexistirá reflexo nos processos administrativos disciplinares, visto que o art. 238 da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) assegura, peremptoriamente, que os prazos ali previstos serão contados em dias corridos.

4.8 Da atualização do endereço do servidor processado

Com fulcro no art. 274, parágrafo único, do CPC (BRASIL, 2015), são presumidamente válidas todas as intimações direcionadas ao endereço do servidor processado constante dos autos, ainda que não recebidas pessoalmente pelo interessado, desde que a modificação temporária ou definitiva não tenha sido devidamente comunicada à comissão processante, fluindo os prazos a partir da juntada aos autos do comprovante de entrega da correspondência no primitivo endereço.

É de exuberante clareza que, em veneração à ampla defesa e ao contraditório, a comissão processante é obrigada a adotar todos os meios e vias lícitas possíveis para efetivar as intimações expedidas ao processado. A mera afirmação, dos membros da comissão, de que houve mudança de endereço do servidor sob investigação, não comunicada nos autos, não obsta a comissão de empregar outras formas de localizá-lo e intimá-lo.

4.9 Da ordem cronológica de julgamento

O dispositivo legal que força o atendimento preferencialmente da ordem cronológica de conclusão para prolação de sentenças (art. 12, CPC) (BRASIL, 2015) há de ser aplicado, analogicamente, ao caso em que a autoridade julgadora possua uma gama de processos administrativos disciplinares já conclusos pelas respectivas comissões processantes e esteja aguardando somente uma decisão definitiva do julgamento.

Ressalvam-se, contudo, as preferências legais, como processos disciplinares instaurados em razão de ato ou conduta praticada por pessoa de idade igual ou superior a sessenta anos, já que o resultado desse procedimento administrativo, indiscutivelmente, tem potencial para influir na proteção integral do idoso determinada pela Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) (BRASIL, 2003). Conseqüentemente, é imperiosa a sua preferência na ordem de julgamento.

4.10 Incidente de resolução de demandas repetitivas

Em síntese, o instituto do incidente de resolução de demandas repetitivas foi delineado pelo Capítulo VIII do CPC (BRASIL, 2015) no intuito de assegurar a mesma decisão para casos semelhantes, inibindo, em certa medida, que o Judiciário sufrague entendimentos díspares em situações similares e, em consequência, protegendo o princípio da isonomia de eventuais fustigações, mediante o respeito a certa orientação jurisprudencial aplicada anteriormente. Sendo necessário, para tanto, um processo interpretativo que tenha em consideração a força nor-

mativa da Constituição e a unidade do direito.

É cabível, segundo o art. 976 do CPC, quando houver a efetiva repetição de processos que contenham controvérsia acerca da mesma questão unicamente de direito e o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. E o seu julgamento, consubstanciado em Acórdãos, há de ser observado pelos juízes e tribunais, consoante determina o art. 927, inciso III, daquele Codex.

À primeira vista, pode-se objetar a aplicação do incidente na seara administrativa, sustentando consistir em um instituto inato à via judicial, entretanto, à luz de uma exegese vanguardista e audaciosa, não se vislumbram óbices intransponíveis à sua incidência em processos administrativos disciplinares. Ora, se o referido instituto foi germinado com o adubo da garantia à isonomia ou igualdade das partes – em reverência ao princípio constitucional residente no art. 5º, *caput*, da Carta Política de 1988 (BRASIL, 1988) –, e, a toda evidência, convém-se que na atualidade o país vivencia a era do neoconstitucionalismo, não subsistem razões para defenestrar o incidente da matéria processual administrativa. Obviamente que somente os dispositivos procedimentais legais compatíveis serão aplicados neste escopo, aqueles que não fornecem meios para uso, senão no meio judicial, não merecem sequer justificações para a sua não utilização na área administrativa.

Para exemplificar na vivência administrativa, pode-se citar o amoldamento de determinado comportamento de servidor público federal a caso tipificado, pelo art. 132, inciso V, da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), como incontinência pública e conduta escandalosa na repartição. Conduta, por sinal, justificadora da pena de demissão. Imagine-se que dois servidores públicos federais, submetidos ao Regime Jurídico dos servidores públicos

civis da União, investidos em cargos públicos e vinculados a órgãos públicos distintos, pratiquem a mesma conduta concreta na repartição, a ser apurada mediante processo administrativo disciplinar instaurado em seus respectivos órgãos. A primeira comissão disciplinar concluiu pelo perfeito amoldamento e já sugere, em seu relatório final, a penalidade de demissão. De pronto, acatada pela autoridade julgadora competente. Por seu turno, a outra comissão processante, ao cabo do processo, entende que a conduta não configurou a falta disciplinar em comento e indica no relatório uma pena mais branda, uma vez que interpretou que houve a prática de outra disfunção disciplinar legal mais tênue. Igualmente, o julgador, acatando o arremate da comissão, aplica esta penalidade mais leve. Como se viu, nesses casos, foi torrencial a vulneração ao princípio da isonomia, iguais condutas funcionais tiveram diferentes consequências legais. Aí que se insere a necessidade de uniformização de entendimentos em procedimentos administrativos com o manejo, *mutatis mutandis*, do incidente de resolução de demandas repetitivas.

Restaria, agora, solucionar qual o tribunal ou órgão competente a julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas no âmbito administrativo. Pois bem, dada a previsível impossibilidade jurídica e operacional de se uniformizar o entendimento administrativo no âmbito de todo o serviço público, torna-se necessário compartimentalizá-lo entre o Executivo, Judiciário, Executivo, Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública e, se for o caso, também em cada esfera governamental (federal, estadual, municipal e distrital).

Lembrando que emendas constitucionais concederam às Defensorias Públicas da União, Distrital e dos Estados a autonomia funcional e administrativa e assegurou-lhes a iniciativa de

sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. Justo por essa autonomia e desvinculação orgânica ou institucional a qualquer Poder da República, que se alvitra segmentá-la, apartando dos demais Poderes.

Fixada essa premissa, cabe, na sequência, definir com precisão o órgão julgador para cada compartimento.

Sem olvidar que se versa sobre entendimento circunscrito a processo administrativo disciplinar, não judicial, admite-se, exclusivamente para o Poder Judiciário, que o órgão detentor de competência ou prerrogativa para conhecer de reclamações e rever processos disciplinares de membros deste próprio Poder, bem como para avocar processos de mesma natureza instaurados em desfavor de serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, seria o mais apropriado para julgar tais incidentes. Disso resulta que ao Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, §4º, incisos III e V, da CF) (BRASIL, 1988) poderia ser atribuída esta competência julgadora do incidente no âmbito do Judiciário, já que é pacífico o seu caráter nacional (STF. ADI 3.367, Relator Min. Cezar Peluso, Data de Julgamento: 13/04/2005, Plenário, Data da Publicação: DJ 22/09/2006).

Em idêntica linha de raciocínio, caberia ao Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, §2º, incisos III e IV, da CF) (BRASIL, 1988) esta competência restrita ao âmbito do *parquet*.

No particular dos demais (Poderes Executivo e Legislativo), do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, considerando-se a inexistência de caráter nacional, tem-se por bem adotar um órgão julgador para cada entidade federativa. O que mais se adequa à incumbência seria o órgão central do sistema de correição

ou o único órgão de correição institucionalizado, como se denota da Corregedoria-Geral da União, integrada estruturalmente ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (art. 14, inciso I, Decreto nº 8.910/2016) (BRASIL, 2016a), para os incidentes instaurados no âmbito do Poder Executivo Federal.

4.11 Da não retroatividade na aplicação das normas do CPC

O art. 14 do CPC (BRASIL, 2015) informa que “a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”. No contexto, pretende-se assegurar – em total harmonia com o art. 5º, inciso XXXVI, da Carta Constitucional (BRASIL, 1988) – o ato jurídico perfeito.

Sendo assim, os ditames do Codex Processual Civil não de ser aplicados, doravante, aos processos administrativos disciplinares em curso, não incidindo nem nos processos pretéritos concluídos e nem mesmo nos atos praticados nos que se encontravam em andamento a partir da vigência do Código de Ritos Processuais.

5 CONCLUSÃO

Ex positis, pôde-se vislumbrar a cogência na incidência dos ditames do CPC em processos administrativos disciplinares de maneiras subsidiária e supletiva.

Neste particular, a subsidiariedade assemelha-se ao instituto da analogia, de uso quando houver omissão legislativa, ao

passo que a supletividade, de outra banda, impõe que o CPC seja manejado mesmo já havendo norma abordando a matéria. Emergindo que o legislador do Código não foi feliz ao mencionar, no art. 15 do Codex, o caráter supletivo literalmente atrelado à ausência de normas.

Não se deve olvidar que os princípios jurídicos, por desenvolverem, na modernidade, o papel de fundamentos das regras legais, são de observância crucial a todos os operadores do direito, do que não se afasta aqueles que participam do processo administrativo disciplinar de âmbito federal, principalmente, para estes, quando se tratam de princípios de direito processual civil encravados textualmente na Carta Magna.

O arrolamento, neste artigo, de circunstâncias práticas do processo administrativo disciplinar federal que sofrem reverberação do CPC não foi impelido pela aspiração de exaurir o assunto. Afinal, o exercício responsável da hermenêutica jamais deve ser tolhido ou menosprezado, ao revés, deve ser fomentado, porquanto não se trata de um campo hermético, sempre há espaço para o seu desenvolvimento ou aprimoramento por parte das mentes iluminadas de estudiosos da ciência jurídica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério

da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2016a. Seção 1, p. 13.

_____. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 set. 1942. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 out. 2003. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da

União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, DF, mar. 2016b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 2.424-QO, Relator: Ministro Cezar Peluso, Data de Julgamento: 27/06/2007, Plenário, **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 ago. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 5. Data da Sessão Plenária: 07/05/2008. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 16 maio 2008.

BUENO, C. S. **Manual de direito processual civil**: inteiramente estruturado à luz do novo CPC – Lei nº 13.105, de 16-3-2015. São Paulo: Saraiva, 2015.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENEZES, A. P. **Licitação & Contratação de advogado pela administração pública – sua inexigibilidade em face de limitações jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2014.

NERY JÚNIOR, N.; NERY, R. M. A. **Código de processo civil comentado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos

Tribunais, 2016.

NEVES, D. A. A. **Manual de direito processual civil – Volume único**. Salvador: JusPodivm, 2016a.

Novo Código de processo civil comentado. Salvador: JusPodivm, 2016b.

TARTUCE, F. **Manual de direito civil: volume único**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2016.

TEIXEIRA FILHO, M. A. **Comentários ao novo código de processo civil sob a perspectiva do processo do trabalho**: (Lei n. 13.105, 16 de março de 2015, alterada pela Lei n. 13.256, de 4 de fevereiro de 2016). São Paulo: LTr, 2015.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. 57. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 1.

TORRES, S. F. (Sup.). **Dicionário de princípios jurídicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Recebido: 13/07/2017

Aprovado: 29/08/2017