

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
PÓS – GRADUAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

ESTUDO DE PRECEDENTE JUDICIAL:

**Repercussão do Mandado de Segurança nº. 13.523/DF, julgado
pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, para o
Direito Disciplinar.**

**BRASÍLIA
ABRIL 2010**

STEFANIE GROENWOLD CAMPOS

**ESTUDO DE PRECEDENTE JUDICIAL:
Repercussão do Mandado de Segurança nº. 13.523/DF, julgado
pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, para o
Direito Disciplinar.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.
Orientador: Prof. Ms. Flávio Henrique Unes Pereira

**BRASÍLIA
ABRIL 2010**

STEFANIE GROENWOLD CAMPOS

**ESTUDO DE PRECEDENTE JUDICIAL:
Repercussão do Mandado de Segurança nº. 13.523/DF, julgado
pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, para o
Direito Disciplinar.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.
Orientador: Prof. Ms. Flávio Henrique Unes Pereira.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ____/____/____, com menção ____ (_____).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

SUMÁRIO

RESUMO	iv
ABSTRACT	v
INTRODUÇÃO	6
1 APRESENTAÇÃO DO PRECEDENTE – MANDADO DE SEGURANÇA Nº.13.523/DF	8
1.1 Partes envolvidas	8
1.2 Fatos relevantes do caso concreto	10
1.3 Fatos processuais relevantes	12
1.4 Identificação da controvérsia jurídica.....	16
2 ANÁLISE DOS ARGUMENTOS UTILIZADOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	19
2.1 Argumentos das partes envolvidas (impetrante/impetrado).....	19
2.2 Argumentos utilizados pelo Superior Tribunal de Justiça.....	22
2.3 Alternativas argumentativas não consideradas pelo Tribunal	25
3 ANÁLISE DA DECISÃO FINAL DO TRIBUNAL	35
3.1 Adequação do provimento ao pedido	35
3.2 Razões teóricas, sociais, políticas e econômicas reveladas pela decisão..	36
3.3 Consequências da decisão para as partes e para a sociedade.....	40
CONCLUSÃO	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

RESUMO

Análise de decisão judicial proferida pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça no Mandado de Segurança nº. 13.523/DF em 2009, impetrado por servidora pública em face de ato de Ministro de Estado que determinou sua demissão do serviço público, a despeito de já ter cumprido penalidade aplicada anteriormente em razão dos mesmos fatos apurados em sede de processo administrativo disciplinar. Estudo de caso relevante para a matéria de Direito Administrativo Disciplinar. Identificação dos argumentos utilizados pelas partes e pelo Órgão Julgador e das conseqüências da decisão para a sociedade. Reflexão acerca da aplicação do artigo 128 da Lei nº. 8.112, de 1990, no momento de imposição da pena disciplinar pela autoridade julgadora; da validade dos Pareceres da Advocacia Geral da União GQ nº. 177 e nº. 183, que impõem a aplicação vinculada da pena de demissão nas hipóteses do artigo 132 da Lei nº. 8.112/1990; e dos efeitos da constitucionalização do Direito Administrativo Disciplinar. Precedente relevante para os operadores do Direito Administrativo Disciplinar.

Palavras chave: estudo de caso; mandado de segurança; direito administrativo disciplinar; parecer vinculante; individualização da pena.

ABSTRACT

The study analyzes an important judicial decision rendered by the Third Section of the Brazilian Superior Court of Justice in the Writ of Mandamus nº. 13.523/DF, which was brought by a civil servant affected by an administrative decision that determined her resignation from public service, despite having served a previous disciplinary penalty. It is a relevant case study for professionals who work with Disciplinary Law. This study aims to identify the arguments used by the parties and by the Court; and it also intends to analyze the consequences of this judicial decision for Brazilian society. It also debates how the article 128 of Law nº. 8112/1990 should be applied at the time of disciplinary punishment enforcement; and it investigates the validity of the Legal Opinions nº. 177 and nº.183 signed by the General Attorney Geraldo Quintão, which impose the application of dismissal penalty in all the hypotheses of article 132 of Law nº. 8.112/1990. Finally, the study discusses the application of constitutional principles at the Disciplinary Law subject.

KEY WORDS: case study; writ of mandamus; disciplinary law; compulsory legal opinion; fair disciplinary penalty.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva desenvolver o estudo de precedente judicial relevante para a matéria de Direito Administrativo Disciplinar – a decisão proferida recentemente pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no Mandado de Segurança nº. 13.523/DF, relatado pelo Ministro Arnaldo Esteves Lima e julgado em 13 de maio de 2009.

Trata-se de mandado de segurança impetrado por servidora pública em face de ato praticado por Ministro de Estado, o qual determinou sua demissão do serviço público federal, com fulcro nos Pareceres da Advocacia-Geral da União GQ-177 e GQ-183, publicados no Diário Oficial da União respectivamente em 07 de dezembro de 1998 e 31 de dezembro de 1998, os quais são de observância obrigatória para toda a Administração Pública Federal. Tais pareceres impõem a demissão compulsória do servidor público acaso comprovada, através de regular processo disciplinar, a prática de infração tipificada pelo artigo 132 da Lei nº. 8.112/1990.

O precedente selecionado para a reflexão aqui proposta traz à baila argumentos contrários à validade dos supracitados pareceres, fortalecendo o dissenso doutrinário já existente a respeito do alcance da aplicabilidade do artigo 128 da Lei nº. 8.112/1990.

Postas tais questões, apresenta-se a divisão do trabalho em três capítulos: (I) apresentação do precedente: em que serão identificadas as partes envolvidas, os fatos mais relevantes do caso concreto, os acontecimentos processuais mais significativos e, por fim, a controvérsia jurídica subjacente à discussão colocada nos autos; (II) análise dos argumentos utilizados pelo Superior Tribunal de Justiça: nesse momento, serão esmiuçados os argumentos levantados pelas partes bem como as razões utilizadas pelo Órgão Julgador no momento de proferir sua decisão, com destaque para aqueles que não foram considerados pelo Tribunal em seu raciocínio; e (III) a análise da decisão final do Tribunal, em que serão verificadas a adequação do provimento jurisdicional aos pedidos formulados pela parte autora, as razões extra-jurídicas

reveladas na decisão proferida e as conseqüências da decisão para as partes e para a sociedade.

Por fim, a partir do estudo dessa decisão judicial, busca-se em última instância contribuir para a reflexão acerca de quais os efeitos da constitucionalização do Direito Administrativo especificamente na matéria de Direito Disciplinar, com foco no aumento do controle da atuação administrativa e na ampliação do exame judicial de matérias antes protegidas sob o manto da discricionariedade do administrador público, o que aponta para a necessidade de atuação conforme os valores eleitos pela Constituição de 1988.

1 APRESENTAÇÃO DO PRECEDENTE – MANDADO DE SEGURANÇA Nº.13.523/DF

1.1 Partes envolvidas

O precedente jurisprudencial selecionado para análise no presente estudo de caso refere-se ao Mandado de Segurança nº. 13.523/DF, impetrado por servidora pública, Engenheira Química integrante dos quadros de pessoal do Departamento Nacional de Produção Mineral, autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia, em face de ato administrativo reputado ilegal, praticado pelo Senhor Ministro de Estado de Minas e Energia.

Por se tratar de autoridade com prerrogativa de foro, determinada pelo artigo 105, inciso I, alínea “b”, Constituição Federal de 1988, o Mandado de Segurança foi impetrado perante o Egrégio Superior Tribunal de Justiça, foro detentor de competência originária para a análise da questão.

A impetrante é servidora pública federal da Administração Pública Direta, lotada no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) no Estado de São Paulo, onde exerce suas funções há mais de trinta anos.

Por sua vez, a autoridade coatora ocupa o cargo de Ministro de Estado de Minas e Energia, responsável por auxiliar o Presidente da República na direção superior da administração federal, nos termos do artigo 84, inciso II, Constituição Federal de 1988¹. Para tanto, deverá exercer, dentre outras, as seguintes atribuições previstas constitucionalmente: orientar, coordenar e supervisionar os órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência; referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; apresentar relatório anual de sua gestão no Ministério e praticar

¹ CF 1988, artigo 84: Compete privativamente ao Presidente da República: (...) II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República².

O Ministério de Minas e Energia possui as seguintes áreas de competência: geologia, recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; petróleo, combustível e energia elétrica, incluindo a nuclear³.

Para melhor desempenhar tais atribuições, foram criadas entidades vinculadas ao Ministério, a exemplo do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), autarquia instituída pela Lei nº. 8.876, de 02 de maio de 1994, com a finalidade de “promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral...”⁴.

A referida autarquia possui autonomia patrimonial, administrativa e financeira em relação ao Ministério de Minas e Energia⁵, possuindo sua sede no Distrito Federal e unidades regionais, a exemplo do 2º Distrito localizado no Estado de São Paulo, onde a impetrante exerce suas funções.

² CF 1988, artigo 87, parágrafo único: Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei: I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério; IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

³ Lei nº. 10.683/2003, artigo 27: Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: (...)XVI - Ministério de Minas e Energia: a) geologia, recursos minerais e energéticos; b) aproveitamento da energia hidráulica; c) mineração e metalurgia; d) petróleo, combustível e energia elétrica, inclusive nuclear;

⁴ Lei nº. 8.876/1994, artigo 3º: A autarquia DNPM terá como finalidade promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõe o Código de Mineração, o Código de Águas Minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa, competindo-lhe, em especial: (...)

⁵ Lei nº.8.876/1994, artigo 2º: A Autarquia ficará vinculada ao Ministério de Minas e Energia e será dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia patrimonial, administrativa e financeira, nos termos do inciso I do art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

1.2 Fatos relevantes do caso concreto

A impetrante respondeu a processo administrativo disciplinar (Processo nº. 48400.002156/2003-08), juntamente com vários servidores do Departamento Nacional de Produção Mineral/DNPM.

Após trâmite regular do processo, a Comissão Disciplinar indiciou vinte e oito servidores, sugerindo a absolvição de alguns e aplicação de penalidades de advertência, suspensão e demissão a outros.

O julgamento de absolvição foi proferido pelo Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral. O julgamento dos demais servidores foi submetido ao titular do Ministério de Minas e Energia, em razão de delegação conferida pelo Decreto nº. 3.035, de 27 de abril de 1999⁶.

Naquela ocasião, com fundamento em parecer jurídico (Parecer CONJUR/MME nº. 182/2004), a autoridade julgadora determinou a aplicação da penalidade de suspensão, pelo período de quarenta e cinco dias, à servidora pública ocupante do pólo ativo do *mandamus* analisado.

Tal penalidade justificou-se pela existência de indícios suficientes de autoria e materialidade de infrações disciplinares consistentes em recebimento de vantagens, parcialidade e improbidade no trato com a coisa pública, e exercício irregular de suas atribuições, previstas respectivamente nos artigos 116, incisos I, III, VI, IX, XII; 117, incisos IX, XV e XVIII; 132, inciso IV, todos da Lei nº.8.112/1990 e artigo 11, *caput*, Lei nº. 8.429/1992. A referida penalidade foi aplicada à impetrante em julho de 2004 (Portaria nº. 149, de 26 de julho de 2004, publicada em 27 de julho de 2004).

Posteriormente, em 2005, o Senhor Ministro de Estado do Controle e da Transparência recomendou ao Senhor Ministro de Minas Energia, através

⁶ Decreto nº. 3.035/1999, artigo 1º: Fica delegada competência aos Ministros de Estado e ao Advogado-Geral da União, vedada a subdelegação, para, no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional que lhes são subordinados ou vinculados, observadas as disposições legais e regulamentares, especialmente a manifestação prévia e indispensável do órgão de assessoramento jurídico, praticar os seguintes atos: I - julgar processos administrativos disciplinares e aplicar penalidades, nas hipóteses de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores;

do Ofício nº.00702/2005/CGU-PR, a decretação de nulidade parcial do julgamento proferido acima, especificamente no tocante àqueles servidores apenados com suspensão (rol no qual se encontrava a impetrante), para aplicação da pena de demissão em razão da capitulação das infrações apuradas por meio daquele processo disciplinar.

Face a controvérsia verificada entre posicionamento do Ministério de Minas e Energia e a Controladoria- Geral da União, submeteu-se o caso à apreciação da Advocacia-Geral da União (Nota AGU/CF-10/2006, aprovada pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº.10/2007), a qual ressaltou o caráter de recomendação não-vinculante da manifestação exarada pelo Ministro de Estado do Controle da Transparência, ao mesmo tempo em que reafirmou a aplicabilidade dos Pareceres GQ-177 e GQ-183 ao caso concreto.

Os servidores interessados foram chamados a se manifestar a respeito do posicionamento firmado pela Advocacia-Geral da União. A impetrante manifestou-se por meio de petição em junho de 2007.

Em dezembro de 2007, o Senhor Ministro de Minas e Energia proferiu nova decisão, em que determinou a aplicação da penalidade de demissão à impetrante (Portaria nº.367, de 26 de dezembro de 2007, publicada no Diário Oficial da União de 27 de dezembro de 2007) e tornou sem efeito a Portaria MME nº.149, de 26 de julho de 2004.

Em 24 de janeiro de 2008, a impetrante interpôs pedido de reconsideração da decisão supracitada, ao qual foi negado provimento, nos termos da fundamentação exposta pelo Parecer CONJUR/MME nº. 046/2008.

Por fim, em abril de 2008, a servidora pública impetrou mandado de segurança em face do ato reputado ilegal e abusivo – Portaria nº. 367, de 27 de dezembro de 2007 – praticado pelo Sr. Ministro de Estado de Minas e Energia, cujo processo deu origem ao precedente que será analisado no decorrer desse estudo monográfico.

1.3 Fatos processuais relevantes

O mandado de segurança foi impetrado pela servidora em abril de 2008, em razão da publicação da Portaria nº. 367, de 27 de dezembro de 2007, da lavra do Sr. Ministro de Estado de Minas e Energia, a qual determinou sua demissão do serviço público em razão da prática das seguintes condutas:

(...) por falta de zelo no exercício das atribuições de seu cargo, por inobservância das normas legais e regulamentares, por não ter mantido conduta compatível com a moralidade administrativa, por ter usado o cargo para lograr proveito pessoal e de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, por ter recebido vantagens indevidas, em razão de suas atribuições, por ter procedido de forma desidiosa, por ter exercido atividades incompatíveis com o exercício do cargo e com o horário de trabalho, caracterizando-se, assim, a improbidade administrativa e o exercício irregular de suas atribuições.⁷

O *mandamus* objetivava, inicialmente, a concessão de liminar para suspensão dos efeitos do ato disciplinar e conseqüente reintegração provisória da impetrante no cargo e, ao final, a concessão da ordem para anulação do ato demissório e restabelecimento da situação jurídica pretérita, com a reintegração⁸ definitiva da autora ao seu cargo e pagamento de todas as verbas decorrentes.

O feito foi distribuído ao Exmo. Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima, o qual concedeu a liminar requerida em decisão publicada no Diário de Justiça Eletrônico em 30 de abril de 2008, nos termos transcritos a seguir:

Inicialmente, mostra-se indiscutível o caráter alimentar de que se reveste a presente discussão, a demonstrar a presença do periculum in mora, porquanto se trata de demissão de servidora pública, pelo que a demora na prestação da tutela jurisdicional pretendida, em regra, ocasiona danos de difícil reparação de ordem pessoal e familiar.

De outra parte, também entendo relevantes os fundamentos da impetração. Verifico, em sede de cognição sumária, que, pelos mesmos fatos ilícitos que ensejaram a aplicação da pena de demissão, ora impugnada, a impetrante já havia sido punida com a

⁷ Cf. Processo nº. 2008/0090464-4, p.19

⁸ Lei nº. 8.112/1990, artigo 28: A reintegração é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens.

pena de suspensão por 45 (quarenta e cinco) dias em 2004, tendo, inclusive, cumprido integralmente a penalidade que lhe fora imposta. Nesse cenário, o processo administrativo já havia sido encerrado mediante aplicação da pena cabível, razão pela qual, em tese, não poderia a autoridade impetrada, ainda que por recomendação da Controladoria-Geral da União, aplicar a sanção impugnada, diante do enunciado da Súmula nº.19/STF, que dispõe: “É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira.” Ante o exposto, defiro a liminar para suspender os efeitos do ato de demissão, até ulterior deliberação desta Corte. Por conseguinte, determino a imediata reintegração da impetrante. (BRASIL, 2008)

Na seqüência, a União interpôs Agravo Regimental em face da decisão concessiva de liminar, para apreciação da Terceira Seção, alegando que: (i) a impetrante não demonstrou de plano a liquidez e a certeza de seu suposto direito; (ii) a concessão da liminar importou em provimento de cunho satisfativo, o que é vedado pelo artigo 1º, §3º, Lei nº.8.437/1992; (iii) no mérito, não houve a imposição de segunda penalidade à impetrante, visto que a primeira pena de suspensão não foi validamente aplicada, pois infringiu os Pareceres AGU nº.177 e 183.

O Ministro de Minas e Energia prestou as informações requeridas pela autoridade julgadora (Informação CONJUR/MME/nº. 074/2008). Apresentou os seguintes argumentos a favor da validade da pena de demissão imposta à impetrante: (i) a impetrante não apresentou elementos novos capazes de alterar o entendimento da Administração que culminou, após regular processo disciplinar, com a aplicação da pena expulsiva; (ii) a recomendação da Controladoria-Geral da União (Ofício n.00702/2005/CGU-PR) foi confirmada pela Advocacia-Geral da União (Nota AGU/CF-10/2006, aprovada pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº.10/2007), que constatou que a aplicação de penalidade de suspensão à impetrante desrespeitou o conteúdo dos Pareceres AGU GQ nº.177 e 183, visto que uma vez comprovada a prática de infração disciplinar prevista pelo artigo 132 da Lei nº.8.112/1990, a demissão seria compulsória.

O Ministério Público Federal ofereceu parecer pela denegação do mandado de segurança, com os seguintes fundamentos: (i) incoerência de *bis in idem* no caso concreto, pois trata-se de anulação de pena de suspensão aplicada indevidamente a servidor público que praticou infração administrativa

punível com demissão; (ii) ausência de prova pré-constituída capaz de demonstrar a ilegalidade do ato impugnado e o direito líquido e certo da impetrante; (iii) impossibilidade de verificação da alegada carência de provas no processo administrativo disciplinar que redundou na aplicação da penalidade ora atacada.

Em 13 de maio de 2009, o feito foi levado a julgamento pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça. A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança e julgou prejudicado o Agravo Regimental interposto pela União, nos termos do voto do Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, que assim lavrou o Acórdão:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PENAS DE SUSPENSÃO E DEMISSÃO. BIS IN IDEM E REFORMATIO IN PEJUS. OCORRÊNCIA. VEDAÇÃO. SÚMULA 19/STF. PARECERES GQ-177 E GQ-183, DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. ILEGALIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.

1. O simples rejuízo do processo administrativo disciplinar ofende o devido processo legal, por não encontrar respaldo na Lei 8.112/1990, que prevê sua revisão tão-somente quanto houver possibilidade de abrandamento da sanção disciplinar aplicada ao servidor público.

2. O processo disciplinar se encerra mediante o julgamento do feito pela autoridade competente. A essa decisão administrativa, à semelhança do que ocorre no âmbito jurisdicional, deve ser atribuída a nota fundamental de definitividade. O servidor público punido não pode remanescer sujeito a rejuízo do feito para fins de agravamento da sanção, com a finalidade de seguir orientação normativa, quando sequer se apontam vícios no processo administrativo disciplinar.

3. “É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira.” (Súmula 19/STF).

4. São ilegais os Pareceres GQ-177 e GQ-183, da Advocacia-Geral da União, segundo os quais, caracterizada uma das infrações disciplinares previstas no art.132 da Lei 8.112/1990, se torna compulsória a aplicação da pena de demissão, porquanto contrariam o disposto no art.128 da Lei 8.112/1990, que reflete, no plano legal, os princípios da individualização da pena, da proporcionalidade e da razoabilidade.

5. O ideal de justiça não constitui anseio exclusivo da atividade jurisdicional. Deve ser perseguido também pela Administração, principalmente quando procede a julgamento de seus servidores, no exercício do poder disciplinar.

6. Segurança concedida. Agravo regimental prejudicado. (BRASIL, 2009-a).

Inconformada com a decisão proferida, a União opôs Embargos de Declaração, visando sanar as seguintes omissões e contradições encontradas no Acórdão supracitado: (i) ausência de citação de litisconsorte passivo

necessário – o Sr. Ministro de Estado do Controle e da Transparência, cuja recomendação deu origem ao ato reputado ilegal pela impetrante; (ii) ausência de prova pré-constituída a embasar o direito líquido e certo alegado pela impetrante – não apresentação de cópias do Relatório Final e Julgamento do processo disciplinar original, necessárias para exame da ocorrência de “*bis in idem*” e “*reformatio in pejus*”; (iii) ao final, requer a atribuição de efeitos infringentes aos embargos, para o reconhecimento da ausência de citação de litisconsorte passivo necessário e conseqüente nulidade do feito ou, superada a preliminar, para denegação da segurança.

A União reforçou o pedido feito nos embargos declaratórios por meio de nova petição, protocolada em 21 de agosto de 2009.

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso, pois os embargos não se prestariam a provocar o reexame da matéria julgada, mas tão somente esclarecer pontos obscuros e/ou contraditórios.

Em 25 de agosto de 2009, o Exmo. Sr. Ministro de Minas e Energia informou ao Ministro-Presidente da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça que a impetrante havia sido reintegrada ao cargo ocupada no 2º Distrito do Departamento de Produção Mineral, localizado no Estado de São Paulo, desde a data de 13 de maio de 2008, em atendimento à liminar concedida pelo Ministro Relator.

Em sessão realizada em 26 de agosto de 2009, a Terceira Seção negou provimento aos Embargos Declaratórios opostos pela União:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO MANDADO DE SEGURANÇA. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. PRETENSÃO DE SE REDISCUTIR A LIDE. NÃO CABIMENTO. REJEIÇÃO.

1. Os embargos de declaração consubstanciam instrumento processual apto a suprir omissão do julgado ou dele excluir qualquer obscuridade ou contradição. Não se prestam para rediscutir a lide.
2. Embargos de declaração rejeitados. (BRASIL, 2009-b).

Ato contínuo, a União interpôs Recurso Extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal, alegando em síntese: (i) a existência de repercussão geral da questão constitucional veiculada pelo acórdão recorrido, o qual considerou ilegais os Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183, entendimento que possibilitaria o retorno de ex-servidores que foram expulsos pelas mais

variadas e graves condutas; (ii) a necessidade de reforma da decisão atacada, em razão da nulidade decorrente da ausência de citação do litisconsorte passivo necessário – Ministro de Estado do Controle e da Transparência; (iii) a necessidade de dilação probatória para análise da correção da decisão proferida no processo disciplinar; e (iv) a inaplicabilidade da Súmula nº19 STF e da legalidade dos pareceres AGU GQ -177 e GQ-183.

Em março de 2010, o Vice - Presidente do Superior Tribunal de Justiça negou seguimento ao recurso extraordinário, sob o argumento de que o recorrente não teria comprovado a ocorrência de ofensa direta à Constituição Federal, decisão esta que foi objeto de recurso de Agravo de Instrumento interposto pela União (BRASIL, 2010).

1.4 Identificação da controvérsia jurídica

A parte autora impetrou o mandado de segurança em face de ato praticado pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, que determinou sua demissão do serviço público.

A impetrante alegou que tal penalidade foi sobreposta e cumulada com anterior penalidade de suspensão, aplicada em razão dos mesmos fatos apurados em processo administrativo disciplinar. Dessa forma, a segunda penalidade configurou “*bis in idem*” e acarretou “*reformatio in pejus*”, pois a autoridade julgadora reformou o entendimento anterior, acarretando em grave prejuízo à servidora.

Também argumentou que a orientação emanada do Ministro de Estado de Controle e da Transparência, no sentido de que os Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183 não teriam sido devidamente observados no julgamento anterior, possui caráter de mera recomendação e, como tal, não poderia acarretar a anulação de ato administrativo válido, eficaz e cujos efeitos jurídicos já foram exauridos.

Os referidos pareceres foram aprovados pelo Presidente da República e publicados no Diário Oficial da União respectivamente em 07 de dezembro de 1998 e 31 de dezembro de 1998:

Parecer AGU GQ-177 – ementa: Verificadas a autoria e a infração disciplinar a que a lei comina penalidade de demissão, falece competência à autoridade instauradora do processo para emitir julgamento e atenuar a penalidade, sob pena de nulidade de tal ato (...).

Parecer AGU GQ-183 – ementa: É compulsória a aplicação da penalidade expulsiva, se caracterizada infração disciplinar antevista no art. 132 da Lei n. 8.112, de 1990.

Por sua vez, a autoridade coatora argumentou que não houve dupla penalidade, já que a primeira penalidade (suspensão) aplicada não foi válida, por desrespeitar o conteúdo dos pareceres supracitados, de caráter vinculante para toda a Administração Pública Federal, os quais impõem a obrigatoriedade de aplicação da pena de demissão nas hipóteses de violação ao artigo 132 da Lei nº. 8.112/1990.

Dessa forma, a Administração Pública, ao verificar a nulidade de seu ato, apenas exerceu seu dever legal de revisão de atos eivados por ilegalidade (auto-tutela), o qual não está sujeito a prazo decadencial, nos termos do artigo 114, Lei nº. 8.112/1990. Portanto, o ato administrativo que importou na demissão da servidora não teria implicado em dupla punição e sim na aplicação da pena correta aos fatos tipificados no caso concreto.

Verifica-se, portanto, que a controvérsia jurídica apresentada no caso concreto sob análise resume-se à seguinte: a aplicação da penalidade de demissão à impetrante configurou dupla punição por fatos já apurados na seara administrativa ou representou exercício do poder de auto-tutela da Administração Pública?

Para responder a tal questão, será necessário verificar a validade da penalidade de suspensão aplicada anteriormente à impetrante, bem como indagar se a não observância dos Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183 implicaria a nulidade desse primeiro ato administrativo, além de investigar os efeitos do

ato de recomendação exarado pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Para tanto, serão analisados os argumentos utilizados pelas partes envolvidas na controvérsia, bem como aqueles escolhidos pelo órgão julgador para solucionar a contenda, cujo resultado será analisado no presente trabalho.

2 ANÁLISE DOS ARGUMENTOS UTILIZADOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2.1 Argumentos das partes envolvidas (impetrante/impetrado)

A parte autora impetrou mandado de segurança em face de ato administrativo exarado pelo Ministro de Minas e Energia, o qual determinou sua demissão do serviço público federal em razão de fatos apurados em sede de processo administrativo disciplinar.

A impetrante pugnou pela ilegalidade do ato, o qual veiculou dupla punição da servidora, vez que a mesma já teria cumprido penalidade de suspensão em razão dos mesmos fatos, apresentando os seguintes argumentos:

(i) a aplicação da pena de suspensão e o conseqüente exaurimento de seus efeitos obsta a expedição de ato administrativo superveniente para aplicação de nova penalidade, sob pena de configuração de “bis in idem”;

(ii) a aplicação da pena de demissão à impetrante desrespeitou o princípio de vedação à “*reformatio in pejus*” no exercício do poder disciplinar, nos termos do artigo 182, parágrafo único, Lei nº.8.112/1990⁹;

(iii) a recomendação exarada pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência, no sentido de anular o julgamento anteriormente proferido pelo Ministro de Minas e Energia, com fundamento no artigo 18, parágrafo 5º, inciso V, Lei nº. 10.683/2003¹⁰, representa uma incursão indevida no mérito da decisão proferida bem como a expansão exagerada de suas competências

⁹ Lei nº. 8.112/1990, artigo 182: Julgada procedente a revisão, será declarada sem efeito a penalidade aplicada, restabelecendo-se todos os direitos do servidor, exceto em relação à destituição do cargo em comissão, que será convertida em exoneração. Parágrafo único: Da revisão do processo não poderá resultar agravamento de penalidade.

¹⁰ Lei 10.683/2003, artigo 18, §5º: Ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência, no exercício da sua competência, incumbe, especialmente: (...)V - efetivar, ou promover, a declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo, bem como, se for o caso, a imediata e regular apuração dos fatos envolvidos nos autos, e na nulidade declarada;”

legais, que se limitam às hipóteses de nulidades decorrentes de não observância de pressupostos procedimentais no processo disciplinar;

(iv) não surgiram fatos novos que justificassem a revisão do julgamento proferido anteriormente em sede de processo disciplinar, o qual já havia produzido todos os seus efeitos, inclusive com aplicação de penalidade de suspensão à impetrante; isso porque a revisão do processo administrativo disciplinar somente é admitida pelo ordenamento nas hipóteses previstas pelo artigo 174 da Lei nº.8.112/1990¹¹ - ocorrência de fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do acusado – nunca para prejudicar a situação do réu, tal como ocorreu no caso concreto.

Por sua vez, a autoridade coatora defendeu o ato impugnado, alegando em síntese:

(i) a não ocorrência de “*bis in idem*” no caso concreto, pois a primeira penalidade disciplinar (suspensão) imposta à impetrante não foi validamente aplicada, na medida em que infringiu o teor dos Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183, que estabelecem a compulsoriedade da aplicação de pena de demissão àquele servidor que comprovadamente praticou infração disciplinar prevista pelo artigo 132 da Lei nº. 8.112/1990¹²;

(ii) a recomendação do Ministro de Estado do Controle e da Transparência não possui efeito vinculante sobre os demais Ministérios, porém a orientação pela necessidade de observância dos supracitados pareceres foi corroborada por Parecer aprovado pelo Consultor-Geral da União, *in verbis*:

Em que pese o fato deste Ministério não estar de forma alguma subordinado à CGU, uma vez que inexiste qualquer relação hierárquica entre eles, na forma da argumentação contida no item 08, também é inconteste que o mérito em si da recomendação feita por ela é de todo correto.

¹¹ Lei nº. 8.112/1990, art. 174: O processo disciplinar poderá ser revisto, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

¹² Lei nº.8.112/1990, art.132: A demissão será aplicada nos seguintes casos: I - crime contra a administração pública; II - abandono de cargo; III - inassiduidade habitual; IV - improbidade administrativa; V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; VI - insubordinação grave em serviço; VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; XI - corrupção; XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

No ponto, a AGU, ao analisar o caso, entendeu que não foi observado o tranqüilo entendimento contido em seus Pareceres GQ-177 e GQ-183, segundo o qual a demissão deve sempre ser aplicada quando a Administração Pública, após um procedimento regular, concluir que o agente praticou uma conduta descrita no art.132, da Lei nº. 8.112, de 1990. Este era o substrato jurídico do raciocínio esposado pela CGU. (...)

Como se vê, a matéria debatida não tem conotação probatória em si, como sustenta os servidores. Ao revés, trata-se de questão exclusivamente de direito, que consiste na aplicação – ou não – da sanção de demissão quando a Autoridade Julgadora, após observar o devido processo legal, qualifica a conduta do acusado com uma das infrações contidas no art.132, da Lei nº. 8.112, de 1990. Para a AGU, nessas hipóteses, a pena expulsiva é compulsória.¹³

(iii) por fim, não se trata de revisão do processo administrativo, pois não foram apresentados fatos novos capazes de alterar aqueles já documentados no bojo dos autos, mas sim de anulação, pela Administração Pública, de ato eivado de ilegalidade no exercício de seu dever de auto-tutela, nos termos da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Assim, a partir da análise dos argumentos apresentados acima, verifica-se que a impetrante defendeu a tese de que a aplicação da penalidade de demissão configurou dupla punição por fatos já apurados na seara administrativa, ao passo que a autoridade coatora justificou sua atuação sob o argumento de que a aplicação da pena de demissão à servidora apenas representou exercício do poder de auto-tutela da Administração Pública e, como tal, não infringiu qualquer princípio ou regra aplicável no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar.

¹³ Cf. Parecer CONJUR/MME nº. 668/2007, Processo nº. 2008/0090464-4, p.223.

2.2 Argumentos utilizados pelo Superior Tribunal de Justiça

Em 19 de maio de 2009, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça concedeu a segurança de forma unânime, nos termos do voto do Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, que assim lavrou o Acórdão:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PENAS DE SUSPENSÃO E DEMISSÃO. BIS IN IDEM E REFORMATIO IN PEJUS. OCORRÊNCIA. VEDAÇÃO. SÚMULA 19/STF. PARECERES GQ-177 E GQ-183, DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. ILEGALIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.

1. O simples rejuízo do processo administrativo disciplinar ofende o devido processo legal, por não encontrar respaldo na Lei 8.112/1990, que prevê sua revisão tão-somente quanto houver possibilidade de abrandamento da sanção disciplinar aplicada ao servidor público.

2. O processo disciplinar se encerra mediante o julgamento do feito pela autoridade competente. A essa decisão administrativa, à semelhança do que ocorre no âmbito jurisdicional, deve ser atribuída a nota fundamental de definitividade. O servidor público punido não pode remanescer sujeito a rejuízo do feito para fins de agravamento da sanção, com a finalidade de seguir orientação normativa, quando sequer se apontam vícios no processo administrativo disciplinar.

3. “É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira.” (Súmula 19/STF).

4. São ilegais os Pareceres GQ-177 e GQ-183, da Advocacia-Geral da União, segundo os quais, caracterizada uma das infrações disciplinares previstas no art.132 da Lei 8.112/1990, se torna compulsória a aplicação da pena de demissão, porquanto contrariam o disposto no art.128 da Lei 8.112/1990, que reflete, no plano legal, os princípios da individualização da pena, da proporcionalidade e da razoabilidade.

5. O ideal de justiça não constitui anseio exclusivo da atividade jurisdicional. Deve ser perseguido também pela Administração, principalmente quando procede a julgamento de seus servidores, no exercício do poder disciplinar.

6. Segurança concedida. Agravo regimental prejudicado. (BRASIL, 2009-a).

Em seu voto, o Relator considerou que, no caso concreto, ocorreu a imposição de dupla penalidade à impetrante:

(...) pelos mesmos fatos ilícitos que ensejaram a aplicação da pena de demissão, ora impugnada, a impetrante já havia sido punida com a pena de suspensão por 45 (quarenta e cinco) dias em 2004, tendo, inclusive, cumprido integralmente a penalidade que lhe fora imposta. (BRASIL, 2009, Voto, p.04).

O Ministro observou que, como o processo administrativo já havia sido encerrado, não poderia a autoridade impetrada aplicar nova sanção à servidora pública, ainda que em atendimento à recomendação feita pela Controladoria-Geral da União. Ao assim proceder, infringiu o enunciado pela Súmula nº. 19 do Supremo Tribunal Federal, que estabelece: “É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira.”

Para o Relator, o caso sob exame não se refere à hipótese, admitida pela jurisprudência do próprio Superior Tribunal de Justiça, em que a Administração Pública verifica a ilegalidade de julgamento anteriormente proferido em processo disciplinar, determina sua anulação e impõe outra penalidade mais gravosa ao servidor.

Isso porque a denominada “anulação parcial” do julgamento ocorreu para aplicação de orientação jurídica firmada no âmbito do Poder Executivo no tocante à correta interpretação da Lei nº. 8.112/1990, cuja inobservância não representa nulidade, no entendimento do Ministro Relator:

Ocorre que, no presente caso, não se trata de inobservância de formalidade legal, do devido processo legal, dos princípios da ampla defesa e do contraditório. O julgamento não foi invalidado porque a autoridade julgadora era incompetente, ou porque a comissão processante era suspeita, ou por algum vício relacionado com as provas colhidas, por exemplo. Sequer se pode entender que houvera ofensa a literal disposição de lei ou que o julgamento se deu contrariamente à prova dos autos. Na verdade, não se cuida de nulidade.

A “anulação parcial” deu-se para que se aplicasse uma orientação jurídica firmada no âmbito do Poder Executivo no tocante à interpretação da Lei 8.112/1990, que não teria sido observada, segundo o que remanesceu apurado pela comissão processante. Esse foi o motivo da revisão: para que se procedesse a um rejuízo da causa. Nada mais. (BRASIL, 2009, p.05).

O Relator reconhece que, havendo indícios de ilegalidade de seus atos, cabe à Administração Pública exercer seu poder-dever de auto-tutela, preconizado pela Súmula nº. 473 do Supremo Tribunal Federal¹⁴. Porém, ressalva que, na seara disciplinar, o exercício desse dever encontra limitações,

¹⁴ Súmula nº. 473/STF: A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

submetido à observância dos princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

Ademais, na hipótese analisada, o “rejulgamento” do processo disciplinar não encontra respaldo na Lei nº.8.112/1990, que admite a revisão do processo somente na presença de fatos novos que apontem para a inocência do punido ou para a inadequação da sanção aplicada, nos termos do artigo 174 do referido diploma, e apenas para beneficiar o servidor apenado (vedação à “reformatio in pejus”). No caso concreto, o processo disciplinar observou o devido processo legal, culminando com a aplicação de penalidade reputada adequada pela autoridade (suspensão por quarenta e cinco dias), não podendo ocorrer novo julgamento prejudicial ao servidor apenado.

Por fim, o Ministro reconhece a ocorrência de desvio de finalidade do ato que determinou a demissão da servidora, em razão da ausência dos pressupostos de fato que justifiquem a imposição de tal penalidade. No caso concreto, a aplicação da pena capital foi justificada pela autoridade administrativa em razão do enunciado pelos Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183, os quais determinam a compulsoriedade da sanção expulsiva uma vez comprovada a prática pelo servidor público de infração disciplinar punível com demissão (artigo 132 Lei nº.8.112/1990).

Para o Relator, tais pareceres ofendem o artigo 128 da Lei nº. 8.112/1990, o qual reflete no plano legal os princípios da individualização da pena – proporcionalidade e razoabilidade:

Lei nº. 8.112/1990, artigo 128 – Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Parágrafo único – O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar.

Isso porque a imposição compulsória da pena de demissão ao servidor, nos casos previstos pelo artigo 132 da Lei nº. 8.112/1990, impede que a autoridade julgadora avalie, no caso concreto, a culpabilidade do servidor público, seus antecedentes funcionais e o dano provocado ao Erário, conforme determina o dispositivo legal supracitado.

Em outras palavras, a fiel observância de tais pareceres impede que a Administração atue de forma proporcional e razoável no exercício do poder disciplinar, resultando em decisões injustas no caso concreto:

O ideal de justiça não constitui anseio exclusivo da atividade jurisdicional. Deve ser perseguido também pela Administração, principalmente quando procede a julgamento de seus servidores, no exercício do poder disciplinar (BRASIL, 2009, Voto, p.10).

Forte em tais argumentos, o Ministro Relator votou pela concessão de segurança para anulação da portaria que determinou a demissão da impetrante e conseqüente reintegração ao serviço público, voto confirmado de maneira unânime pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça.

Portanto, diante da controvérsia jurídica apresentada pelo caso concreto, o Tribunal considerou que a aplicação da penalidade de demissão à impetrante configurou dupla punição por fatos já apurados e apenados em processo administrativo, não se confundindo com o exercício do poder de auto-tutela da Administração Pública.

2.3 Alternativas argumentativas não consideradas pelo Tribunal

Para chegar à conclusão supracitada, o Superior Tribunal de Justiça adotou, como premissa básica, o argumento principal da parte autora de que a primeira penalidade (suspensão por quarenta e cinco dias) foi validamente aplicada, pois estava em consonância com as provas constantes do processo administrativo disciplinar. A referida pena foi cumprida pela impetrante, de forma que a aplicação de segunda penalidade mais gravosa, em razão dos mesmos fatos, implicou em “*reformatio in pejus*” e “*bis in idem*”, que são vedados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O Órgão julgador também amparou seu raciocínio no argumento da parte autora de que o poder-dever de auto-tutela da Administração sofre limitações na seara disciplinar, só podendo ser exercido na presença de nulidades processuais ou desrespeito aos princípios da ampla defesa e

contraditório. Assim, a inobservância de orientação jurídica firmada no âmbito da Administração Pública não importaria em nulidade do julgamento proferido em sede disciplinar, de acordo com o entendimento manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça.

Apesar de tal entendimento, cabe pontuar que os Pareceres elaborados pela Advocacia-Geral da União, aprovados pelo Presidente da República e publicados no Diário Oficial da União, possuem efeito vinculante para a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento, nos termos de disposição legal expressa:

Lei Complementar nº. 73/1993, artigo 40: Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Oswaldo Antônio Bandeira de Mello define parecer como “ato administrativo unilateral pelo qual se manifesta opinião acerca de questão submetida a pronunciamento”, o qual é solicitado a um órgão consultivo para fim de subsidiar a tomada de decisão por um órgão executivo (2007, p.583).

O autor classifica os pareceres em: (i) facultativos: quando a solicitação de parecer pelo órgão executivo não decorre de imposição legal, de forma que o solicitante possui liberdade para adotar ou não a opinião emanada pelo órgão consultivo; (ii) obrigatórios: hipótese em que a lei prescreve ao órgão executivo a solicitação de parecer, como preliminar necessária à prática de determinado ato; nesse caso, o ato praticado sem observar tal formalidade estará eivado de vício de nulidade; (iii) vinculantes: hipótese excepcional em que a Administração Pública deve, por expressa disposição normativa, solicitar o parecer ao órgão consultivo e observá-lo no momento da prática do ato, sob pena de nulidade (MELLO, 2007, p.584 et seq.).

Quanto à última categoria apresentada, há situações em que o parecer vinculante possui alcance mais moderado, ao estabelecer o limite de atuação para o órgão executivo, o qual teria liberdade de escolha dentro dessa margem de ação previamente estabelecida. Fora dessa hipótese, a execução do ato é

absolutamente vinculada ao parecer, de forma que o parecer consultivo constitui espécie de “autorização prévia” para a prática daquele ato, constituindo parte integrante do mesmo (MELLO, 2007, p.585).

Assim, verificada a existência de expressa disposição normativa (artigo 40, §1º, Lei Complementar nº. 73/1993) que impõe a observância pela Administração Pública de parecer exarado pela Advocacia-Geral da União e aprovado pelo Presidente da República, pode-se inseri-lo na classificação supracitada de parecer vinculante. Dessa forma, pode-se inferir que a prática de ato em desconformidade com o conteúdo de tais pareceres vinculantes implica em nulidade do referido ato.

No caso concreto, verifica-se que o ato administrativo que determinou a suspensão da impetrante, após regular processo disciplinar, não observou o disposto pelos Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183, respectivamente publicados em 07 de dezembro de 1998 e 31 de dezembro de 1998:

Parecer AGU GQ-177: Verificadas a autoria e a infração disciplinar a que a lei comina penalidade de demissão, falece competência à autoridade instauradora do processo para emitir julgamento e atenuar a penalidade, sob pena de nulidade de tal ato.

Parecer AGU GQ-183: É compulsória a aplicação da penalidade expulsiva, se caracterizada infração disciplinar antevista no art. 132 da Lei n. 8.112, de 1990.

De acordo com o Relatório Final apresentado pela Comissão Disciplinar, juntados aos autos do processo judicial¹⁵, a servidora teria se utilizado do cargo para lograr proveito pessoal, através da solicitação e recebimento de vantagens indevidas para agilizar processos em seu setor; bem como teria conferido tratamento diferenciado àqueles destinatários que lhe oferecessem presentes para praticar atos inerentes à sua função.

Tais condutas violariam, em tese, os incisos I, IV e XI do artigo 132 da Lei nº. 8.112/1990¹⁶, devendo ser apenadas com a penalidade de demissão, conforme sugerido pela Comissão Disciplinar ao final dos trabalhos.

Verifica-se que o caso concreto se enquadra na hipótese descrita pelos Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183, de forma que a aplicação da penalidade de

¹⁵ Cf. Processo 2008/0090464-4, p.316.

¹⁶ Lei nº. 8.112/1990, artigo 132: A demissão será aplicada nos seguintes casos: (...) I – crime contra a administração pública; (...) IV – improbidade administrativa; (...) XI – corrupção;

demissão seria compulsória, sob pena de nulidade do ato de julgamento proferido pela autoridade julgadora. Este raciocínio resultou na recomendação feita pela Controladoria-Geral da União ao Ministério de Minas e Energia, a qual levou à anulação do ato que determinou a aplicação da pena de suspensão à parte autora e edição de ato administrativo que determinou sua demissão do serviço público, o qual foi impugnado por meio do mandado de segurança sob análise.

Embora o raciocínio jurídico que fundou tal recomendação tenha sido correto, amparado no entendimento de que a não observância de parecer vinculante da Advocacia-Geral da União implica em nulidade do ato, deve-se questionar acerca da constitucionalidade do conteúdo dos pareceres que não foram observados pelo Ministro de Minas e Energia ao proferir o primeiro julgamento.

A esse respeito, grande parte da doutrina defende a validade de tais pareceres, por entender que o ato de aplicação da pena administrativa é vinculado e não discricionário. A partir desse entendimento, a autoridade julgadora não possui liberdade para aplicar a penalidade disciplinar que julgar conveniente ao servidor público submetido ao processo administrativo, devendo se limitar às hipóteses previstas no texto legal.

Tal entendimento parece contraditório com o teor do artigo 128 da Lei nº. 8.112/1990¹⁷, segundo o qual a autoridade julgadora, no momento de definir a penalidade a ser aplicada ao servidor, deve considerar os seguintes itens: a gravidade da infração cometida, os danos causados ao serviço público pela conduta praticada, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Para compatibilizar o entendimento supracitado com o dispositivo legal, tais autores defendem que o artigo 128 possuiria aplicação somente nas hipóteses em que a lei faculta a escolha entre a aplicação de pena de

¹⁷ Lei nº. 8.112/1990, artigo 128: Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais. Parágrafo único: O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar.

suspensão ou conversão em multa¹⁸ e a gradação do *quantum* da pena de suspensão¹⁹. Nesses casos, a autoridade julgadora poderia realizar um juízo discricionário para optar entre (i) a aplicação da pena de suspensão ou sua conversão em multa, na base de 50% por dia de remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço e (ii) para fixar o período de suspensão do servidor apenado, o qual pode variar de um a noventa dias.

Esse é o entendimento adotado por Lucas Rocha Furtado:

A margem de discricionariedade na aplicação das sanções disciplinares é mínima e somente se verifica em duas situações, ambas relacionadas à pena de suspensão. (...)

Recusamos, portanto, a tese – amplamente aceita – de que a aplicação de sanções disciplinares aos servidores públicos constitui atividade discricionária. Ressalvadas as duas situações acima indicadas (relacionadas à gradação da pena de suspensão e à conversão da suspensão em multa), a lei indica, em cada caso, a pena disciplinar cabível. Não é possível, por exemplo, diante do cometimento de qualquer das infrações previstas no art.132 (abandono de cargo, improbidade administrativa, crime contra a Administração Pública etc.), a Administração Pública deixar de aplicar ao servidor efetivo a pena de demissão para aplicar suspensão ou advertência. (FURTADO, 2007, p.989)

No mesmo sentido, Vinicius de Carvalho Madeira preleciona:

Há quem defenda que algumas hipóteses legais de demissão são desproporcionais e, considerando os bons antecedentes e as conseqüências da conduta, sustentam que seria possível a atenuação da pena.

Entretanto esta não é a posição da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União. O parecer/AGU nº.GQ – 183 impõe, de forma vinculante à Administração Pública Federal, o seguinte:

Ementa: É compulsória a aplicação da penalidade expulsiva, se caracterizada infração disciplinar antevista no art.132 da Lei n.8.112, de 1990.

Este entendimento – confirmado em vários outros pareceres (v.g., GQ-177) vem do fato de que o art.132 da Lei 8.112/1990 diz que a demissão será aplicada nas hipóteses ali descritas. Ela não poderá ser aplicada, mas terá de ser aplicada.

Ou seja, se a conduta for enquadrada pela autoridade julgadora dentre uma das hipóteses previstas no art.132 só há uma pena possível a ser aplicada – demissão -, mesmo porque este artigo diz que a pena de demissão será aplicada. (MADEIRA, 2008, p.137)

¹⁸ Lei nº. 8.112/1990, artigo 130, § 2º: Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

¹⁹ Lei nº. 8.112/1990, artigo 130: A suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias.

A mesma posição é adotada pela Controladoria-Geral da União, conforme trecho extraído do Manual de Processo Administrativo Disciplinar disponibilizado no sítio eletrônico daquele Órgão:

A princípio, a Lei nº 8.112, de 11/12/90, vincula uma única pena para cada infração, sem conceder à autoridade julgadora discricionariedade para decidir de forma diferente. Ou seja, em regra, uma vez configurado o ilícito, a pena é vinculada. Assim já se manifestou a Advocacia-Geral da União, no Parecer-AGU nº GQ-183, vinculante: (...)

Os arts. 129, 130, 132, 134 e 135 da Lei nº 8.112, de 11/12/90, estabelecem, respectivamente, que as penas de advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão serão aplicadas às hipóteses elencadas. Nesse aspecto, não é dado à autoridade o poder de perdoar, de compor ou de transigir, aplicando algum tipo de pena alternativa. (...)

Esta vinculação é absolutamente inafastável para as penas capitais. Como penas capitais (ou expulsivas), aqui se refere à demissão, à cassação de aposentadoria, à cassação de disponibilidade e à destituição de cargo em comissão. Ou seja, uma vez configurada hipótese de aplicação de pena capital, não há previsão legal para que a autoridade julgadora atenuar para suspensão ou advertência, em que pese a todos os atenuantes ou bons antecedentes que o servidor possa ter para o fato. Assim se manifestou a Advocacia-Geral da União, no Parecer-AGU nº GQ-177, vinculante: (...)

Também, uma vez configurada hipótese de aplicação de advertência ou de suspensão, não há previsão legal para que se agrave para pena capital, em que pese a todos os agravantes ou maus antecedentes que o servidor possa ter para o fato. Da mesma forma, não se pode arquivar processo em que se configurou ilícito punível, ainda que com advertência, e não cabe aplicar-se advertência nas hipóteses de aplicação originária de suspensão (art. 117, XVII e XVIII da Lei nº 8.112, de 11/12/90). (TEIXEIRA, 2010, p.448)

Em sentido contrário ao posicionamento acima apresentado, Flávio Henrique Unes Pereira defende que a aplicação do artigo 128 da Lei nº. 8.112/1990 deve ocorrer em todas as hipóteses de apenamento disciplinar, inclusive nas situações previstas pelo artigo 132 da referida lei, vez que o dispositivo configura “instrumento capaz de operar a adequação entre a infração e a sanção” (2007, p.83) e, como tal, concretiza comandos constitucionais que garantem direitos fundamentais do cidadão (razoabilidade, proporcionalidade e individualização da pena). O autor assim explicita sua posição a respeito do artigo 128 da Lei nº. 8.112/1990:

Com efeito, deve-se compreender o dispositivo acima transcrito, sob pena de sua total inutilidade, como instrumento capaz de operar a adequação entre a infração e a sanção. Dessa forma, admite-se que certa conduta infracional que, em princípio (“discurso de validade das normas”), configuraria causa de demissão possa resultar em outra penalidade mais branda, desde que tipificada na norma *prima facie* aplicável, em razão das particularidades fáticas do caso concreto (“discurso de aplicação das normas”).(PEREIRA, 2007, p.83)

Não se admite, enfim, que a interpretação do art.128 da Lei nº. 8.112/1990 fique limitada à sanção de suspensão, vez que esse dispositivo deve ser conferida a maior efetividade, já que concretiza comandos constitucionais que constituem direitos fundamentais do cidadão.(PEREIRA, 2007, p.88)

Marçal Justen Filho adota o mesmo posicionamento a respeito do artigo 128 da Lei nº. 8.112/1990:

A Lei n.8.112/1990, muito antes de o fazer a Lei de Processo Administrativo Federal, já consagrara o princípio da proporcionalidade. No art.128, incorporou o princípio geral de que a aplicação da penalidade será graduada em função da natureza e gravidade da infração cometida, dos danos dela derivados, das circunstâncias agravantes ou atenuantes e dos antecedentes funcionais.(JUSTEN FILHO, 2006, p.685)

José Armando da Costa também defende a aplicação do princípio da proporcionalidade, que possui indiscutível carga normativa, a todas as áreas de manifestação da administração pública, o que inclui o exercício do poder disciplinar (2008, p.588).

Tal posicionamento foi consagrado no julgamento do caso concreto sob análise, conforme excerto retirado do voto do Ministro Relator Arnaldo Esteves Lima:

Os Pareceres GQ-177 e GQ-183, da Advocacia-Geral da União, que têm orientado o julgamento dos processos disciplinares instaurados no âmbito do Poder Executivo, contrariam o art.128 da Lei 8.112/1990.

Segundo referidos pareceres, constatado pela autoridade julgadora que o servidor público incorreu em infração disciplinar cuja penalidade prevista é a de demissão, nos termos do art.132 da Lei 8.112/1990, a sanção expulsiva torna-se compulsória (BRASIL, 2009, p.6).

A noção de compulsoriedade veiculada nos pareceres em tela não se coaduna com o disposto no art.128 da Lei 8.112/1990, segundo o qual na aplicação da sanção devem ser observados a gravidade do ilícito disciplinar, a culpabilidade do servidor, o dano causado ao erário, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Com efeito, na medida em que determinam obrigatoriamente a imposição da pena de demissão nessas circunstâncias, os pareceres

impedem que a autoridade julgadora observe o contido em tal norma e formulem um juízo adequado à conduta individual de cada servidor público envolvido na prática do ilícito administrativo apurado.(BRASIL, 2009, p.8)

Percebe-se que a interpretação mais adequada do artigo 128 da Lei nº. 8.112/1990 é aquela que compatibiliza seu conteúdo com os demais dispositivos da lei disciplinar, em consonância com os princípios constitucionais que informam o processo disciplinar (ampla defesa e contraditório), o que resulta na ilegalidade dos Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183, conforme destacou o Ministro Relator em seu voto.

Porém, diferentemente do que considerou o Superior Tribunal Justiça no julgado sob análise, o ato administrativo que determinou a demissão da impetrante não é nulo porque implicou em “rejulgamento” da causa com fundamento na mera observância de orientação jurídica²⁰, mas sim porque observou orientação jurídica em choque com os princípios constitucionais que regem o processo disciplinar e nele impõem o princípio da individualização da pena.

Em outras palavras, se o ato tivesse sido anulado por não observar orientação conforme ao texto constitucional, não haveria que se alegar a ocorrência de “*bis in idem*” ou “*reformatio in pejus*” no caso concreto, pois se trataria de anulação de primeira penalidade inválida para imposição de pena adequada ao caso concreto, posto que a observância dos pareceres vinculantes da Advocacia-Geral da União decorre de lei e, como tal, é elemento vinculado do ato.

A preocupação em manter a uniformização de entendimento na Administração Pública a respeito de matérias que afetam direitos dos cidadãos está em consonância com o novo papel conferido à mesma pela Constituição Federal de 1988, mais proativo e voltado para o atendimento dos interesses da sociedade. Nesse diapasão, o poder-dever de tutela da Administração Pública em matéria disciplinar não pode se restringir aos casos em que se verifica a

²⁰ Conforme já relatado no item 2.2, o Órgão julgador considerou que o poder-dever de auto-tutela da Administração sofre limitações na seara disciplinar, só podendo ser exercido na presença de nulidades processuais ou desrespeito aos princípios da ampla defesa e contraditório.

ocorrência de nulidades processuais – incompetência da autoridade julgadora, suspeição da comissão processante, provas viciadas - tal como sugerido pelo Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2009, p.5).

A criação da Controladoria-Geral da União pela Lei nº. 10.683/2003 como órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal está inserida nesse contexto de concretização dos princípios constitucionais reitores da Administração Pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - por meio de um controle interno atuante e incidente durante todas as fases de realização da despesa pública.

Destaque-se a atuação da Corregedoria-Geral da União, integrante da estrutura da Controladoria-Geral da União e Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, a quem compete, dentre outras atribuições, definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição²¹; bem como avaliar a execução dos procedimentos relativos às atividades de correição²², nos termos do Decreto nº.5.480/2005.

No exercício de tais competências, a Corregedoria-Geral da União, em atendimento ao disposto pelos Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183, vinculantes para toda a Administração Pública Federal, expediu recomendação ao Ministério de Minas e Energia para que anulasse o ato que impôs a aplicação de pena de suspensão à impetrante. Tal recomendação possuía tão somente caráter de orientação, não vinculando a atuação ministerial, já que não existe hierarquia entre ocupantes de diferentes pastas ministeriais, todos submetidos à direção da Presidência da República, entendimento este externado pela Advocacia-Geral da União quando consultada pelo referido Ministério²³.

No caso concreto, verifica-se que o conteúdo da recomendação realizada pela Corregedoria-Geral da União contrariou a interpretação

²¹ Decreto nº. 5.480/2005, artigo 4º, inciso I – definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição;

²² Decreto nº. 5.480/2005, artigo 4º, inciso V – avaliar a execução dos procedimentos relativos às atividades de correição;

²³ “... cabe concluir que (1) o pleito formulado pela CGU-PR junto ao MME deve ser recebido como uma recomendação, sem qualquer vinculação ou subordinação do último; (2) cabe ao MME considerar, na análise do caso, o teor dos Pareceres GQ-183 e GQ-177, desta Advocacia-Geral da União, ambos aprovados pelo Presidente da República.” Cf. Nota nº. AGU/CF-10/2006, Processo 2008/0090464-4, p.39.

sistemática da Lei nº. 8.112/1990 em face da Constituição Federal de 1998, conforme posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça. Porém, tal constatação não desprestigia as funções institucionais do órgão, apenas e tão somente pontua a necessidade de a Administração Pública atuar sempre em conformidade ao texto constitucional, sob pena de sofrer a revisão de seus atos pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho discorre sobre o novo paradigma da Administração Pública:

Trata-se de impregnar a atividade administrativa com o espírito da Constituição, de modo a propiciar a realização efetiva dos princípios e valores ali consagrados. É fundamental dotar o País de uma Constituição, mas isso não basta para produzir um Estado Democrático ou a realização dos valores desejados. A transformação concreta da realidade social e sua adequação ao modelo constitucional dependem primordialmente do desenvolvimento de atividades administrativas efetivas. O enfoque constitucionalizante preconizado consiste em submeter a interpretação jurídica de todas as instituições do direito administrativo a uma compreensão fundada concreta e pragmaticamente nos valores constitucionais.(JUSTEN FILHO, 2006, p.14)

Assim, verifica-se que a decisão proferida pelo Egrégio Superior Tribunal de Justiça não considerou os seguintes argumentos: (i) a não observância de pareceres da Advocacia-Geral da União aprovados pelo Presidente da República e publicados em Diário Oficial ofende dispositivo de lei complementar que impõe sua obrigatoriedade a toda a Administração Pública Federal e, como tal, torna nulo o ato administrativo praticado em discordância com o conteúdo de tais pareceres, desde que verificada a conformidade de tais pareceres com o ordenamento jurídico (Constituição, princípios e demais leis); (ii) e o poder-dever de tutela da Administração Pública em matéria disciplinar não se restringe às hipóteses de nulidades procedimentais, abrangendo também a hipótese de inobservância de orientação jurídica vinculante para a Administração.

3 ANÁLISE DA DECISÃO FINAL DO TRIBUNAL

3.1 Adequação do provimento ao pedido

O mandado de segurança foi impetrado pela servidora em razão de ato praticado pelo Sr. Ministro de Estado de Minas e Energia, o qual determinou sua demissão do serviço público. O mandamus objetivava, liminarmente, a suspensão dos efeitos do ato disciplinar e, no mérito, a concessão da ordem para anulação do ato de demissão, com a reintegração definitiva da impetrante ao cargo e pagamento de todas as verbas decorrentes.

A liminar foi concedida pelo Sr. Ministro Relator para suspender os efeitos do ato impugnado e determinar a reintegração imediata da impetrante ao cargo por ela ocupado, em razão de o mesmo ter identificado na demanda posta sob análise os requisitos do “*periculum in mora*” (caráter alimentar do pedido) e da verossimilhança das alegações (nova punição de servidora após ter cumprido pena disciplinar imposta em razão dos mesmos fatos).

À época, a União interpôs Agravo Regimental em face da decisão concessiva de tutela antecipada, alegando, dentre outros argumentos, a proibição legal de concessão de liminar satisfativa em sede de mandado de segurança, nos termos do artigo 1º, §3º, Lei nº. 8.437/1992²⁴. O recurso seria analisado por ocasião da reunião da Terceira Seção para julgamento do mandado de segurança, porém seu exame restou prejudicado diante da análise do mérito do pedido pelo Órgão Colegiado.

Após o exame do mérito, a Terceira Seção acordou de forma unânime pela concessão da segurança pleiteada, determinando a anulação do ato do Ministro de Minas e Energia que determinou a demissão da impetrante e, conseqüentemente, a reintegração da impetrante ao cargo público anteriormente por ela ocupado.

²⁴ Lei nº. 8.437/1992, artigo 1º, §3º - Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.

No precedente analisado, verifica-se a correspondência integral entre o pedido e o provimento judicial, pois o Órgão Julgador entregou a tutela pretendida pela parte autora na exata medida daquilo que foi pleiteado²⁵.

Assim, respeitou-se o princípio da congruência da decisão judicial, segundo o qual a validade de uma decisão exige que todos os pedidos feitos pelas partes sejam analisados pelo julgador que, por sua vez, deve decidir dentro dos limites estabelecidos por tais pedidos, sem ultrapassá-los²⁶, a exemplo do que ocorreu no caso concreto analisado.

3.2 Razões teóricas, sociais, políticas e econômicas reveladas pela decisão

Analisar as razões teóricas, sociais, políticas e econômicas reveladas por uma decisão judicial significa buscar aqueles motivos que não foram explicitados pelo órgão julgador, mas que levaram àquela solução específica no caso concreto. Para tanto, deve-se ultrapassar a argumentação jurídica utilizada para fundamentar a decisão e investigar o contexto social, histórico e econômico que permeia a atuação do Órgão julgador.

Tal postura investigativa adota como premissa básica a impossibilidade de o julgador adotar uma postura neutra no momento de decidir um determinado conflito, mito este que remanesce do ideal científico moderno de total separação entre o sujeito cognoscente e o objeto de seu conhecimento.

²⁵ No Direito Processual Civil, dentre as várias classificações do provimento judicial (sentença/acórdão), há aquela que considera a adequação do provimento ao pedido: (i) sentença *citra petita* – o julgador não examina todos os pedidos feitos pela parte; (ii) sentença *ultra petita* – o julgador concede à parte além do que foi por ela postulado; (iii) sentença *extra petita* – o julgador decide sobre objeto diverso daquele que foi postulado pelas partes. (DIDIER et. al, 2008, p.284 et seq.)

²⁶ CPC 1973, artigo 128 - O juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte.

CPC 1973, artigo 460 - defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado. Parágrafo único. A sentença deve ser certa, ainda quando decida relação jurídica condicional.

Por certo que a negação da neutralidade não se confunde com a negação da imparcialidade, que define a própria posição do julgador em relação às partes e é requisito de validade de suas decisões.

Sérgio Nojiri entende que admitir que a decisão judicial encerra inúmeras questões extrajurídicas (de cunho axiológico) não significa ignorar sua estrutura silogística, em que o julgador fundamenta sua decisão de forma racional dentro dos parâmetros estabelecidos pelo ordenamento jurídico (1998, p.84). Tal visão rechaça o radicalismo do jurista Recaséns Siches, o qual defendia a impossibilidade de usar a lógica formal no direito, pois o jurista decidiria de acordo com “lógica do razoável”. Segundo essa teoria, o julgador primeiro encontra a solução que reputa mais justa para o caso concreto e depois reveste essa decisão de uma aparente logicidade, como forma de justificar aquilo que decidiu (1998, p.77).

Não obstante tal posicionamento, para o supracitado autor não importa saber se a parte decisória da sentença foi criada anteriormente à própria fundamentação no raciocínio realizado pelo órgão julgador, mas sim verificar se tal fundamentação permite aos destinatários daquela decisão verificar qual o caminho seguido pelo julgador para obter aquela solução específica para o caso concreto (NOJIRI, 1998, p.84).

Dessa forma, buscar quais as razões não jurídicas que sustentam um provimento judicial não significa negar a racionalidade intrínseca às decisões judiciais, mas vislumbrar quais fatores extrajurídicos influenciaram aquela tomada de decisão.

Para tanto, deve-se destacar que a relação entre a sociedade e o Estado sofreu grande alteração a partir dos anos 1980, com a aceleração de fenômenos como a globalização e a privatização, que impuseram novas demandas sobre o Estado e que impulsionaram a criação de novos arranjos contratuais para compatibilizar os interesses particulares e estatais (MEDAUAR, 2005, p.5.217 et seq.).

A definição do que é interesse público deixou de ser tarefa exclusiva do Estado e passou a considerar também as demandas de novos atores no cenário social, refletindo na mudança de foco da própria Administração Pública, a qual deixou de ser um fim em si mesmo para constituir um poderoso

instrumental para consecução dos objetivos coletivamente definidos como relevantes – os valores e princípios constitucionais.

Nesse cenário, a atuação da Administração Pública não se limita mais a observar o princípio da legalidade, mas busca também realizar as metas inscritas no texto constitucional, que impõem os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sempre com foco na dignidade da pessoa humana, como norte dessa atuação. Nas palavras de Sérgio Nojiri:

Não se trata, portanto, de apenas limitar e controlar a administração pública (princípio da legalidade da administração), mediante um Estado de legalidade. O Estado democrático de Direito busca determinados fins, mostrando que ele possui um conteúdo material, e não apenas formal (despido de qualquer sentido). (NOJIRI, 1998, p.55)

Doravante, o foco da Administração Pública está no cidadão destinatário final de suas ações, o que se reflete no incremento do controle, tanto interno quanto externo (MEDAUAR, 2005, p.5.220), bem como na preocupação em preservar as expectativas legítimas dos cidadãos a respeito do agir administrativo (princípio da confiança legítima/segurança jurídica), de forma que a Administração deve evitar decisões repentinas que alterem situações já concretizadas ou que afetem tais expectativas (MEDAUAR, 2005, p.5.221).

Tal alteração de foco marcou também o exercício do poder disciplinar pela Administração Pública, o qual consiste na apuração de infrações cometidas por servidores públicos e demais agentes sujeitos à disciplina administrativa e aplicação de penalidades, quando cabível (MORAES, 2006, p.77). Assim como as demais atividades administrativas, o exercício do poder disciplinar passou a observar também os princípios e valores constitucionais, em especial os princípios do devido processo legal, da razoabilidade, da proporcionalidade e da publicidade.

A decisão tomada pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça no Processo nº. 2008/0090464-4 está impregnada desse enfoque constitucional, ao valorar a atuação administrativa na seara disciplinar conforme os princípios e valores adotados pela Constituição Federal de 1988.

No caso concreto, vislumbra-se uma proteção acentuada ao indivíduo submetido ao poder disciplinar da Administração, o que pode ser explicado pela memória de um passado recente em que a Administração agia de forma não transparente e opressiva, sem nenhuma preocupação com os direitos dos cidadãos (razão de cunho histórico):

Grande salto experimentou o direito administrativo em sua vertente disciplinar com o advento do Estado democrático de direito em nosso país.

O principal ícone da evolução referida está na processualidade decorrente da inserção da ampla defesa e do contraditório como garantias fundamentais aos acusados no processo disciplinar. (MARTINS, 2003, p.1.749)

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho observa que a evolução do Direito Administrativo retrata a transição do autoritarismo para a democracia, com controle cada vez maior da atuação administrativa, cujo exercício deve ser compatível com os princípios jurídicos fundamentais (2006, p.13).

Tal preocupação com o destinatário da atuação administrativa é revelada no seguinte trecho do voto do Sr. Ministro Relator Arnaldo Esteves Lima:

O processo disciplinar se encerra mediante o julgamento do feito pela autoridade competente. A essa decisão administrativa, à semelhança do que ocorre no âmbito jurisdicional, deve ser atribuída a nota fundamental de definitividade. O servidor público não pode remanescer sujeito a rejuízo do feito para fins de agravamento da sanção, com a finalidade de seguir orientação normativa, quando sequer se apontam vícios no processo administrativo disciplinar. (BRASIL, 2009, p.6)

Assim, as iniciativas da Administração Pública para tornar sua atuação mais eficiente e segura, a exemplo da instituição de pareceres jurídicos vinculantes pela Advocacia-Geral da União e da função de controle desempenhada pela Controladoria-Geral da União, são sempre analisadas de forma cautelosa pelo Poder Judiciário, em especial quando avançam sobre direitos fundamentais dos cidadãos destinatários dos atos administrativos.

Tal observação ressalta a importância da função do controle na Administração Pública, o qual busca assegurar a legalidade e eficiência dos atos administrativos, bem como o respeito às garantias e direitos constitucionalmente assegurados.

Portanto, a partir da análise da decisão tomada pelo Órgão Julgador no caso concreto analisado, verifica-se uma forte razão de ordem histórica e social – a evolução do papel da Administração Pública e do seu relacionamento com a sociedade brasileira – por trás dos argumentos jurídicos utilizados para sua justificação.

3.3 Consequências da decisão para as partes e para a sociedade

A Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça concedeu a segurança pleiteada pela parte autora, determinando à autoridade coatora que procedesse a sua imediata reintegração ao serviço público bem como realizasse o pagamento de todas as verbas porventura devidas durante o período em que a servidora esteve afastada de seu cargo.

As consequências imediatas da decisão são facilmente identificadas, no caso, o retorno da servidora ao cargo anteriormente ocupado na Administração Pública e, para o seu órgão de lotação, a continuidade do dispêndio mensal referente à remuneração da servidora, até sua aposentadoria.

A respeito dos efeitos da decisão judicial que anula ato disciplinar, assim se posicionou José Armando da Costa:

Como se vê, a decisão do Judiciário não fulmina o ato disciplinar editado pelo Poder Executivo, apenas nega-lhe efeito em relação ao funcionário punido que postulou a sua proteção, continuando o mesmo ato com plena eficácia em relação aos demais servidores apenados.

Em regra, as consequências da sentença que declara a nulidade de ato disciplinar são restritas ao servidor que invocou o controle externo, não aproveitando nem prejudicando quem não tenha integrado, como litigante, a correspondente relação processual. (COSTA, 2005, p.6.098)

Quanto aos efeitos mediatos, o julgado construiu um precedente importante em matéria de Direito Administrativo Disciplinar, na medida em que assentou a ilegalidade de dois pareceres vinculantes - Pareceres AGU GQ-177

e GQ-183 - que são utilizados diuturnamente pelas comissões disciplinares, autoridades julgadoras, órgãos consultivos e de controle, no momento de definição de qual penalidade disciplinar será aplicada ao servidor submetido ao processo disciplinar.

De fato, o Manual de Processo Administrativo Disciplinar, disponibilizado pela Controladoria-Geral da União em seu sítio eletrônico, mantém orientação a respeito da aplicabilidade dos pareceres supracitados, conforme versão atualizada em março de 2010, atualização posterior ao advento do precedente analisado.

Assim, caso a Administração Pública determine a imposição de penalidade disciplinar de demissão com fundamento nos supracitados pareceres, há precedente jurisprudencial que encoraja o servidor público prejudicado a reverter a decisão administrativa por meio da intervenção do Poder Judiciário.

De acordo com as razões do Recurso Extraordinário interposto pela União em face da decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, as possíveis conseqüências da confirmação desse precedente pelo Supremo Tribunal Federal seriam:

A declaração de ilegalidade dos Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183, ambos de 1998, acarretará conseqüências danosas à Administração. Na prática, implicaria a anulação de uma quantidade considerável de processos administrativos disciplinares na esfera da Administração Pública Federal.

Essas anulações, além de impedirem que a Controladoria-Geral da União exerça grande parcela de sua competência institucional, e considerando o provável escoamento do prazo prescricional na maioria dos casos, possibilitariam o retorno ao serviço público de ex-servidores que foram expulsos pelas mais variadas e graves condutas, tais como valimento do cargo, lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional, corrupção e improbidade administrativa.

(...)

Revela-se imenso o impacto orçamentário que advirá de inúmeros mandados de segurança, resultando em valores vultosos a serem desembolsados de imediato em franca afronta ao princípio da proporcionalidade e à indisponibilidade dos bens públicos.

(...)

Entretanto, são milhares de servidores públicos federais que podem se espelhar no presente caso obtendo a suspensão das penas de demissão e a reintegração no cargo, gerando mais ações, com efeito multiplicador.²⁷

²⁷ Cf. Processo 2008/0090464-4, p.490/491.

Por certo que a invalidação judicial das penalidades disciplinares aplicadas pela Administração Pública também é prejudicial ao Erário, na medida em que ocorre o dispêndio de recursos públicos com diárias, passagens para o deslocamento dos membros, realização de perícias, etc. e, posteriormente, o trabalho realizado pela comissão disciplinar não é validado pelo Poder Judiciário, trazendo até mesmo descrédito para aqueles que militam na condução desses processos.

Para evitar tal situação, apresentam-se as seguintes sugestões: (i) provocar a Advocacia-Geral da União para que proceda à revisão dos pareceres GQ-177 e GQ-183, com base no precedente do Superior Tribunal de Justiça, e para que oriente a Administração Pública Federal sobre qual a interpretação mais adequada do artigo 128 da Lei nº. 8.112/1990; (ii) doravante, fundamentar a aplicação da penalidade de demissão prevista pelo artigo 132 da Lei nº. 8.112/1990 a partir dos parâmetros estabelecidos pelo artigo 128 – a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais, de forma a comprovar a culpabilidade do servidor e demonstrar a proporcionalidade da pena em relação aos fatos praticados pelo mesmo.

Tais alternativas buscam evitar futuros questionamentos acerca do trabalho conduzido pelas comissões disciplinares em sede judicial, orientando a Administração Pública a buscar a solução mais justa e adequada para o caso concreto, tal como conclamou o Senhor Ministro Relator Arnaldo Esteves Lima em seu voto. (BRASIL, 2009, p.10)

Nesse mesmo sentido, Giselle Oliveira defende a existência de um “direito fundamental à boa administração”, composto por mandatos direcionados a Administração Pública que impõem a observância de deveres como imparcialidade, motivação dos atos administrativos, celeridade, entre outros. Primeiramente codificado na União Européia, para a autora o referido direito pode ser extraído das disposições constitucionais que regulam a Administração Pública brasileira e está relacionado ao dever de boa prestação de serviço público. Dessa forma, também se aplicaria ao Direito Administrativo

Disciplinar, cuja existência justifica-se pela necessidade de garantir o bom funcionamento do serviço público:

Diante disso, no contexto do Estado Democrático de Direito, a aplicação das sanções disciplinares, sobretudo as de natureza gravíssima, assim consideradas a demissão, a cassação de aposentadoria, a disponibilidade e a destituição do cargo em comissão, por se constituírem em severas restrições ao direito fundamental ao trabalho, à previdência social, e à própria subsistência do indivíduo, deve se dar apenas quando da violação ou exposição a perigo concreto do Direito Fundamental à Boa Administração, bem jurídico protegido pelo Direito Administrativo Disciplinar, em conformidade com os preceitos estabelecidos pelo Direito Administrativo moderno.(OLIVEIRA, 2009, p.54)

Portanto, percebe-se que o precedente jurisprudencial analisado no presente trabalho sinaliza para a Administração Pública a necessidade de atuação constantemente parametrizada pelos princípios e valores insculpidos no texto constitucional, sob pena de invalidação de seus atos pelo Poder Judiciário, o que representa um importante avanço para a matéria de Direito Administrativo Disciplinar.

CONCLUSÃO

O precedente jurisprudencial selecionado para análise no presente estudo de caso foi o Mandado de Segurança nº. 13.523/DF, impetrado por servidora pública em face de ato administrativo reputado ilegal, praticado pelo Senhor Ministro de Estado de Minas e Energia, o qual anulou pena de suspensão anteriormente aplicada e determinou sua demissão do serviço público.

A controvérsia jurídica subjacente ao caso submetido ao Poder Judiciário resumia-se à seguinte: a aplicação da penalidade de demissão à impetrante configurou dupla punição por fatos já apurados na seara administrativa ou representou exercício do poder de auto-tutela da Administração Pública?

Em 19 de maio de 2008, o feito foi levado a julgamento pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ocasião em que, por unanimidade, foi concedida a segurança e determinada a reintegração da parte autora ao serviço público, com fundamento nas seguintes razões: (i) a Lei nº. 8.112/1990 não admite o “rejulgamento” de processo disciplinar para prejudicar o servidor acusado; (ii) a não observância de orientação normativa vigente no seio da Administração Pública não constitui vício capaz de anular ato proferido no processo disciplinar; (iii) a Súmula nº. 19 do Supremo Tribunal Federal veda a imposição de segunda punição de servidor público baseada no mesmo processo disciplinar em que já foi aplicada uma primeira punição; (iv) os Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183 são ilegais, pois ofendem o artigo 128 da Lei nº.8.112/1990 e violam o princípio da proporcionalidade da pena, aplicável ao processo disciplinar.

Ao proferir tal decisão, o Superior Tribunal de Justiça considerou que o caso sob exame não se referia à hipótese em que a Administração Pública verifica a ilegalidade de julgamento anteriormente proferido em processo disciplinar, já que a “anulação parcial” do julgamento ocorreu para aplicação de orientação jurídica firmada no âmbito do Poder Executivo no tocante à correta

interpretação da Lei nº. 8.112/1990, cuja inobservância não representaria nulidade para o Tribunal.

Tal argumentação não considerou as seguintes ressalvas: (i) a não observância de pareceres da Advocacia-Geral da União aprovados pelo Presidente da República e publicados em Diário Oficial ofende dispositivo de lei complementar que impõe sua obrigatoriedade a toda a Administração Pública Federal e, como tal, torna nulo o ato administrativo praticado em discordância com o conteúdo de tais pareceres, desde que verificada sua conformidade com o ordenamento jurídico (Constituição, princípios e demais leis); e (ii) o dever de tutela da Administração Pública em matéria disciplinar não se restringe às hipóteses de nulidades procedimentais, abrangendo também a hipótese de inobservância de orientação jurídica vinculante para a Administração.

Ainda, no presente estudo de caso, verificou-se a correspondência integral entre o pedido e o provimento judicial, pois o Órgão Julgador entregou a tutela pretendida pela parte autora na exata medida daquilo que foi pleiteado, respeitando assim o princípio da congruência da decisão judicial.

Por último, passou-se ao exame das razões teóricas, sociais, políticas e econômicas reveladas pelo precedente judicial estudado, com destaque para o contexto histórico de transformação da relação entre a sociedade e o Estado verificado a partir da década de 1980, com a aceleração de fenômenos como a globalização e a privatização, que impuseram novas demandas sobre o Estado e que resultaram em profundas alterações na leitura do Direito Administrativo contemporâneo.

Como visto, a definição de interesse público deixou de ser tarefa exclusiva do Estado e passou a considerar também as demandas de novos atores no cenário social, refletindo na mudança de foco da própria Administração Pública, a qual deixou de ser um fim em si mesmo para constituir um poderoso instrumental para consecução dos objetivos coletivamente definidos como relevantes – os valores e princípios constitucionais.

Tal alteração de foco marcou também o exercício do poder disciplinar pela Administração Pública, o qual consiste na apuração de infrações

cometidas por servidores públicos e demais agentes sujeitos à disciplina administrativa e aplicação de penalidades. Assim como as demais atividades administrativas, o exercício do poder disciplinar passou a observar também os princípios e valores constitucionais, em especial os princípios do devido processo legal, da razoabilidade, da proporcionalidade e da publicidade.

Nesse contexto, as iniciativas da Administração Pública para tornar sua atuação mais eficiente, a exemplo da instituição de pareceres jurídicos vinculantes pela Advocacia-Geral da União e da função de controle desempenhada pela Controladoria-Geral da União, são sempre analisadas de forma cautelosa pelo Poder Judiciário, em especial quando avançam sobre direitos fundamentais dos cidadãos destinatários dos atos administrativos.

Tal cautela é positiva, na medida em que a atuação administrativa deve estar sempre amparada na legalidade e na conformidade com o ordenamento jurídico constitucionalizado.

Nesse sentido, o julgado construiu um precedente importante em matéria de Direito Administrativo Disciplinar, na medida em que assentou a ilegalidade de dois pareceres vinculantes - Pareceres AGU GQ-177 e GQ-183 – por violação ao princípio da proporcionalidade e da individualização da pena, que possuem assento constitucional.

Para minimizar as conseqüências de futuros questionamentos judiciais acerca do trabalho realizado pelas comissões disciplinares e autoridades julgadoras, opinou-se pela adoção das seguintes medidas pela Administração Pública: (i) provocar a Advocacia-Geral da União para que proceda à revisão dos pareceres GQ-177 e GQ-183, com base no precedente do Superior Tribunal de Justiça, e para que oriente a Administração Pública Federal sobre qual a interpretação mais adequada do artigo 128 da Lei nº. 8.112/1990; (ii) doravante, fundamentar a aplicação da penalidade de demissão prevista pelo artigo 132 da Lei nº. 8.112/1990 a partir dos parâmetros estabelecidos pelo artigo 128 - natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais, de forma a comprovar a culpabilidade do servidor e demonstrar a proporcionalidade da pena em relação aos fatos praticados pelo mesmo.

Portanto, tais alternativas sinalizam, assim como o precedente analisado, para que a Administração Pública persiga sempre a solução mais justa e adequada para o caso concreto no momento de aplicação da pena disciplinar, em consonância com os valores e princípios constitucionais homenageados pelo caso estudado no presente trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 28 dez. 2009.

BRASIL. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm Acesso em: 28 dez.2009.

BRASIL. Parecer nº. GQ-177. Verificadas a autoria e a infração disciplinar a que a lei comina pena de demissão, falece competência à autoridade instauradora do processo para emitir julgamento e atenuar a penalidade, sob pena de nulidade de tal ato. (...). Disponível em:< http://www.aqu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=8356&ID_SITE=> Acesso em: 05 jan.2010

BRASIL. Parecer nº. GQ-183. É compulsória a aplicação da penalidade expulsiva, se caracterizada infração disciplinar antevista no art. 132 da Lei n. 8.112, de 1990. Disponível em: http://www.aqu.gov.br/SISTEMAS/SITE/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=8362&ID_SITE= Acesso em: 05 jan.2010.

BRASIL, DISTRITO FEDERAL, BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº.13.523/DF. Impetrante: Sonja Dumas Raen. Impetrado: Ministro de Estado de Minas e Energia. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Decisão monocrática. Brasília, Distrito Federal, 24 de abril de 2008. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, Distrito Federal, 30 de abril de 2008. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/websecstj/decisoesmonocraticas/decisao.asp?registro=200800904644&dt_publicacao=30/4/2008> Acesso em: 10 dez. 2009.

BRASIL, DISTRITO FEDERAL, BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº.13.523/DF. Impetrante: Sonja Dumas Raen. Impetrado: Ministro de Estado de Minas e Energia. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Brasília, Distrito Federal, 13 de maio de 2009. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, Distrito Federal, 04 de junho de 2009. Disponível em: <

https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200800904644&dt_publicacao=04/06/2009> Acesso em: 29 dez. 2009.

BRASIL, DISTRITO FEDERAL, BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Mandado de Segurança nº.13.523/DF. Embargante: União. Embargado: Sonja Dumas Rauen. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Brasília, Distrito Federal, 26 de agosto de 2009. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, Distrito Federal, 05 de novembro de 2009. Disponível em: <
https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200800904644&dt_publicacao=05/11/2009 > Acesso em: 03 jan. 2010.

BRASIL, DISTRITO FEDERAL, BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Recurso extraordinário nos Embargos Declaratórios de Mandado de Segurança nº.13.523/DF. Recorrente: União. Recorrido: Sonja Rumas Dauen. Relator: Ministro Ari Pargendler. Brasília, Distrito Federal, 10 de março de 2010. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, Distrito Federal, 15 de março de 2010. Disponível em:
https://ww2.stj.jus.br/websecstj/decisoemonocraticas/decisao.asp?registro=200800904644&dt_publicacao=15/3/2010 Acesso em: 05 abr. 2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula nº.19: “É inadmissível segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira.” Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_001_100 > Acesso em: 03 jan.2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula nº.473: “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em:<
http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500 > Acesso em: 03 jan.2010

COSTA, José Armando da. Controle externo do ato disciplinar. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 5, p.55, p.6.095-6.111, set.2005.

_____. *Direito disciplinar: temas substantivos e processuais*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DIDIER JR., FREDIE, et. al. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol.2. Salvador: Jus Podivm, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 1.232 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

MADEIRA, Vinicius de Carvalho. *Lições de processo disciplinar*. Brasília: Fortium, 2008. 189 p.

MARTINS, Eliezer Pereira. Segurança jurídica e certeza do Direito em matéria disciplinar: aspectos atuais. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, v.3, ano 3, n., p.1.747-1.753, jan./jan. 2003.

MEDAUAR, Odete. O Direito administrativo em evolução. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 5, n.49, p.5.217-5.224, mar.2005.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006. 383 p.

NOJIRI, Sérgio. *O dever de fundamentar as decisões judiciais*. São Paulo: RT, 1998.

OLIVEIRA, Giselle Cibilla Silva de. O direito fundamental à boa administração e as sanções disciplinares no contexto do Direito Administrativo moderno. *Consulex – Revista Jurídica*, Brasília, v. 13, ano XIII, nº.296, p.53-55, mai./mai. 2009.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. *Sanções disciplinares: o alcance do controle jurisdicional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 212 p.

TEIXEIRA, Marcos Salles. *Manual de processo administrativo disciplinar*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ApostilaTextoCGU.htm>
Acesso em: 05 jan. 2010.