

# **O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA EM FACE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR FEDERAL**

## **THE PRINCIPLE OF LEGAL CERTAINTY IN THE FACE DISCIPLINARY FEDERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

**Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza**

### **Resumo**

Este artigo se propõe analisar o Princípio da Segurança Jurídica, arraigado na Constituição Federal de 1988 e contido na Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e correlacionar tal processo, no âmbito disciplinar federal, da Lei 8.112/90, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Para se chegar a tal objetivo, são investigados aspectos relevantes quanto ao Estado Democrático de Direito, principalmente aqueles vinculados à Administração Pública e ao processo administrativo disciplinar, com o fito de verificar a aplicabilidade da segurança jurídica em tais processos e, conseqüentemente, ao servidor público federal. Neste contexto, a segurança jurídica é estudada em face da segurança do Direito; no direito comparado; sob o ponto de vista objetivo previsto na Carta Constitucional em três aspectos - do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada -; e em relação aos atos administrativos quanto ao controle jurisdicional sobre as sanções disciplinares, momento em que serão evidenciados os princípios da inafastabilidade da jurisdição, da separação dos poderes, da juridicidade e do controle judicial da discricionariedade administrativa. A fim de alcançar a compreensão desse assunto, o método utilizado é o de abordagem qualitativa, ou seja, com base na realidade social calcada em jurisprudências, pesquisas explanatórias e interpretação de tais resultados, a partir do levantamento bibliográfico, fundamentado na utilização dos conhecimentos acumulados dos autores e pesquisadores da temática. Este artigo está dividido em três capítulos no seu Desenvolvimento: o primeiro deles demonstra a importância dos princípios constitucionais, especialmente o da segurança jurídica, que tem fundamentado o Estado Democrático de Direito; o segundo apresenta aspectos de fragilidade da segurança jurídica em face do Processo Administrativo Disciplinar Federal, onde são apontados quatro fatos jurídicos indispensáveis para a manutenção de tal princípio com relação ao processo administrativo disciplinar - a interpretação restritiva da norma administrativa, a decadência, a prescrição e a reformatio in pejus. Tal estudo busca, por fim, ser uma ferramenta de consulta visando uma melhor compreensão dos fatos e dos acontecimentos que corriqueiramente ocorrem em um Processo Administrativo Disciplinar - PAD - em relação ao funcionalismo público federal, revelando o grande valor do princípio da segurança jurídica que confere estabilidade em tais relações jurídicas e foi, inclusive, elevado à categoria de direito fundamental, cuja função é tutelar os direitos assegurados ao pretense infrator, no caso, o servidor público federal, e conferir a ele um processo pautado dentro dos parâmetros da razoabilidade e da justiça.

**Palavras-chave:** processo administrativo disciplinar federal; princípios jurídicos; inafastabilidade da jurisdição; segurança jurídica.

### **Abstract**

This paper if considers to analyze the beginning of the Legal Security, rooted in the Constitution Federal of 1988 and contained in Law 9,784/99, that it regulates the administrative proceeding in the scope of the Federal Public Administration, and to correlate such process, in the scope to discipline federal, of Law 8,112/90, that it makes use on the Legal Regimen of the Civil Public Servers of the Union, the autarchies and the federal public foundations. To arrive itself at such objective, excellent

aspects are investigated how much to the Democratic State of Right, mainly those tying with the Public Administration and the administrative proceeding to discipline, with I look it to verify the applicability of the legal security in such processes and, consequently, to the federal public server. In this context, the legal security is studied in face of the security of the Right; in the comparative jurisprudence; under the foreseen objective point of view in the Constitution in three aspects - of the acquired right, of the perfect legal act and the considered thing -; e in relation to the administrative acts how much to the jurisdictional control on the sanctions to discipline, moment where the principles of the non obviation of the jurisdiction will be evidenced, of the separation of being able them, the legality and the judicial control of the administrative discretion. In order to reach the understanding of this subject, the used method is of qualitative boarding, that is, on the basis of the social reality sidewalk in jurisprudences, explanatory research and interpretation of such results, from the bibliographical survey, based on the use of the accumulated knowledge of the authors and researchers of the thematic one. This paper is divided in three chapters in its Development: the first one of them demonstrates the importance of the principles constitutional, especially of the legal security, that has based the Democratic State of Right; as it presents aspects of fragility of the legal security in face of the Administrative proceeding To discipline Federal, where four indispensable legal facts are pointed with respect to the maintenance of such principle with regard to the administrative proceeding to discipline - the restrictive interpretation of the administrative norm, the decay, the lapsing and the reformatio in pejus. Such study it searches, finally, to be a consultation tool aiming at one better understanding of the facts and the events that current occur in an Administrative proceeding To discipline - PAD - in relation to the federal public office, disclosing the great value of the beginning of the legal security that confers stability in such legal relationships and was, also, raised to the category of basic right, whose function is to tutor the rights assured to the pretense offender, in the case, the federal public server, and to confer it inside a based process of the parameters of the reasonableness and justice.

**Keywords:** federal administrative disciplinary proceedings; legal principles; non-obviation jurisdiction; legal certainty.

## 1. INTRODUÇÃO

A ideia de Estado Democrático de Direito está integrada à finalidade atual da Administração Pública, que deve ser a do bem da coletividade, e, para tanto, deve ser regida pelos preceitos constitucionais. Por isso, a Administração deve ser dinâmica, interveniente, e seus atos dotados de transparência, visando sanar as suas incompatibilidades com a dos particulares, em conformidade com a legislação vigente.

O objetivo deste estudo é analisar a correlação do princípio da segurança jurídica, enraizado na Constituição Federal de 1988 e na Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, com os preceitos do processo administrativo disciplinar federal, contidos na Lei 8.112/90, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

O presente tema está delimitado ao seu objetivo de ser uma ferramenta de consulta visando uma melhor compreensão dos fatos e dos acontecimentos que corriqueiramente

ocorrem em um Processo Administrativo Disciplinar - PAD, levado a efeito sob a égide das Leis nº 9.784/99 e 8.112/90 em relação ao funcionalismo público federal, sendo este o método através do qual se retoma a ordem violada por um funcionário ou servidor público que praticou conduta reprovável ou incompatível com o cargo ou infringiu normas disciplinares.

Esta constatação manifesta a relevância da segurança jurídica, sob o prisma objetivo, em que tal princípio é ponderado observando-se o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito, que conferem estabilidade às relações jurídicas. Quanto ao aspecto subjetivo, menciona-se, para a manutenção de tal postulado, com relação ao processo administrativo disciplinar: a interpretação restritiva da norma administrativa, a decadência, a prescrição e a *reformatio in pejus*, que atribuem confiança jurídica em tais processos.

Para conferir uma maior visão à questão em pauta, algumas perguntas são indispensáveis: o controle judicial dos processos administrativos disciplinares ofende ao princípio da separação dos Poderes? Como aplicar o princípio da inafastabilidade da jurisdição no controle judicial dos processos disciplinares? Cabe ao Poder Judiciário analisar o mérito das decisões proferidas pela Administração em tais processos? O que se faz necessário observar num processo administrativo disciplinar para que a segurança jurídica esteja presente? As respostas para estas questões trazem, em sua envergadura, a busca da mitigação de violações de garantias básicas do servidor, que, muitas vezes, sofre toda sorte de injustiças por conta de procedimentos equivocados adotados em um Processo Administrativo Disciplinar – PAD, abrindo portas para possíveis declarações de nulidades pelo Poder Judiciário.

Convém assim ressaltar, que a temática se reveste de grande valor para a sociedade, para o mundo acadêmico e para a Administração Pública. Para a sociedade e para a academia, visto que atualmente milhares de brasileiros almejam ingressar no serviço público, e que esse desejo tem como base, na maioria das vezes, as garantias que o serviço público pode oferecer, como a necessidade prévia de processo administrativo disciplinar para a imposição de sanções ao servidor. No entanto, o desenvolvimento de processos administrativos dessa natureza, sem a observância das normas previstas no ordenamento jurídico, põe em risco as garantias fundamentais do servidor que é a mola mestra da Pública Administração. Daí, a importância do controle judicial que limita a imposição arbitrária de medidas punitivas ao servidor público.

## **2. SEGURANÇA JURÍDICA EM FACE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**

No entender de Borges e Juruena (2002), a perspectiva de se obter a segurança jurídica não foi estabelecida na modernidade, mas desde os primórdios da organização jurídica. Contudo, foi somente a partir da constituição do Estado Democrático de Direito que a segurança jurídica passou a ser balizada por garantias constitucionais e valores que permitissem a estruturação de direitos validados nos atos estatais.

Nesse contexto, Lima Júnior e Nogueira Neto (2007) defendem que a segurança jurídica deriva da própria essência do Estado Democrático de Direito, sendo uma das suas finalidades a garantia de um mínimo de constância e veracidade no convívio social organizado. Ela previne oscilações e surpresas que possam comprometer a orientação jurídica, assegurando o cumprimento da legislação.

Ávila (2012, p. 255-260) leciona que a segurança jurídica está assentada na Carta Magna de 1988, em seu art. 1º, no sentido de garantir um valor, e qualifica-se como norma-princípio, significando apenas que, como princípio, incorpora e positiva uma importância em um nível de maior concretização, englobando a cognoscibilidade (necessidade de interpretação), confiabilidade (assegura estabilidade e continuidade normativa-imutabilidade) e calculabilidade (porque apesar da observância da legalidade, da anterioridade e da irretroatividade, a previsibilidade não é absoluta, mas deve-se primar por um elevado grau de certeza em relação a indeterminação das normas). Para o retro autor (Ibidem, p. 261), em decorrência destes três fatores mencionados, a segurança jurídica “deixa de ser uma mera exigência de predeterminação para consubstanciar um dever de controle racional e argumentativo (controlabilidade de processos argumentativos)”.

Na opinião de Tavares (2009, p. 728-729), o princípio da segurança jurídica tem como pressuposto fornecer uma estabilidade mínima à ordem jurídica, por isso está alocado nas denominadas cláusulas pétreas da Constituição. Em sentido amplo, abrange: a garantia do direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; a garantia em face de restrições legislativas dos direitos fundamentais (proporcionalidade) e, em especial, contra a retroatividade de leis punitivas; o devido processo legal e o juiz natural; a garantia contra o poder reformador da Constituição em cláusulas essenciais; o direito contra a violação de direitos e medidas de cunho retrocessivo (redução ou supressão de posições jurídicas já instauradas); a vedação do retrocesso em matéria de direitos fundamentais; o direito à proteção da segurança pessoal, social e coletiva; e o direito à estabilidade máxima da ordem

jurídica e da ordem constitucional. O seu alcance estende-se até a inclusão das súmulas vinculantes como mais um elemento de segurança e previsibilidade na interpretação e aplicação do Direito.

Na concepção de Couto e Silva (2009, p. 8), a segurança jurídica pode ser compreendida a partir de duas vertentes distintas, uma objetiva e outra subjetiva. A objetiva abarca os limites à retroatividade dos atos do Estado, mesmo quando estes se classifiquem como sendo atos legislativos. Isto quer dizer a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. A outra natureza refere-se à proteção à confiança das pessoas no concernente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nas suas diversas esferas de atuação. Contemporaneamente, a doutrina brasileira aceita dois princípios abalizados, apesar das correlações existentes entre as naturezas descritas: o da segurança jurídica e o da proteção à confiança. A primeira existe quando indica a estabilidade das relações jurídicas; e a segunda se refere ao aspecto subjetivo, estando o Estado limitado em sua liberdade de alterar ou modificar sua conduta e atos. Portanto, para o referido autor, a segurança jurídica vista no âmbito subjetivo, isto é, da proteção à confiança adquire relevância igual ao princípio da legalidade devendo ser obedecida, a fim de efetivar a aplicação da lei nos casos concretos. A Constituição conduz ao obrigatório exercício da legalidade, por parte da Administração Pública.

A não observância da proteção à confiança e do princípio da legalidade nos atos administrativos acarretam uma sensação de insegurança jurídica institucional, o que contraria o princípio da segurança jurídica, como bem coloca Mattos (2000, p. 196), a segurança jurídica nos atos administrativos públicos é o baluarte para garantir estabilidade numa relação jurídica com a própria Administração Pública, já que a insegurança jurídica pode estabelecer intranquilidade e a sensação de instabilidade nos servidores públicos.

Para Carvalho Filho (2009, p. 34), é função da segurança jurídica impedir o estabelecimento da instabilidade nas situações jurídicas, evitando temores e incertezas para os administrados e o administrador (Estado).

Bandeira de Mello (2011, p. 467) preceitua-a como o fundamento jurídico mais manifesto para a essência da coisa julgada administrativa. Portanto, funciona como garantia constitucional, tendo como escopo a efetividade da segurança e da paz social, considerando os direitos que não perecem.

Radbruch (2010, p. 199) defende que os valores jurídicos são elementos universalmente válidos da ideia do direito e resume tais valores em apenas dois: justiça e segurança, sem esta última se opor às mudanças, mas ser sempre observada. A visão jus

comparativa se faz indispensável para o devido aprofundamento do princípio da segurança jurídica sob a ótica do processo administrativo disciplinar. A investigação de ordenamentos jurídicos estrangeiros em muito contribui para se avaliar a dogmática empregada no regime administrativo disciplinar federal brasileiro.

De acordo com Valim (2012, p. 47-53), ao comparar os direitos alemão, francês e espanhol em relação à segurança jurídica, esta não se apresenta normatizada da mesma forma. Nos direitos alemão e espanhol, ela aparece nas suas cartas magnas, e o primeiro considera a segurança jurídica como um subprincípio do próprio Estado de Direito. O direito alemão, ainda, em um primeiro momento, trouxe a divisão dos aspectos objetivo e subjetivo da segurança jurídica. Enquanto o primeiro alcançaria os limites dos atos estatais, o segundo visava à proteção da confiança dos cidadãos em relação à conduta do Estado. Com sua Lei de Procedimento Administrativo, de 1976, tais aspectos foram reunidos, mas foram além: passou-se a distinguir o regime jurídico dos atos administrativos ampliativos e os atos restritivos, como também se “consagrou o preceito da previsão legal, segundo o qual as leis devem ser claras e densas, a fim de que a ação estatal seja calculável ao máximo” (Ibidem, p. 47-49).

Por sua vez, o direito francês, embora não expressamente edificada em sua constituição, aproxima-se analogicamente de duas noções próximas. A primeira concernente ao artigo 2º, da Declaração de 1789, onde a segurança seria um direito natural, assim como o é a liberdade, a igualdade e a propriedade, e do seu artigo 7º que consagrou o *habeas corpus*, que deveria impedir que um homem fosse acusado ou detido sem que houvesse a previsão legal para isto. A segunda noção estaria ligada ao artigo 16 da mesma Declaração, e estaria vinculada à garantia de direitos que, junto com a separação de poderes, seriam pressupostos da própria existência da Constituição. Assim, o Conselho Constitucional da França recusa-se a entender a segurança jurídica como um princípio, porque ela estaria em um patamar anterior até mesmo aos princípios (Ibidem, p. 50-51).

Finalmente, o direito espanhol, na opinião de Valim (Ibidem, p. 52-54), apresenta a segurança jurídica no seu texto constitucional de 1978, em seu artigo 9.3, e o consagra como um princípio geral do ordenamento jurídico. Ratifica-o mais adiante ao incorporar no artigo 3º da Lei 4/1999, Lei do Regime Jurídico das Administrações e do Procedimento Administrativo Comum, o respeito da Administração aos princípios da boa-fé e do que o legislador denominou de confiança legítima. Além disso, seu Tribunal Constitucional considera a segurança jurídica como a soma de certeza e legalidade, hierarquia e publicidade normativas, irretroatividade da lei restritiva e interdição de arbitrariedade.

No direito pátrio, a previsão constitucional da segurança jurídica, segundo a classificação objetiva, encontra respaldo no art. 5º, XXXVI da Constituição Federal de 1988 que preceitua: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

Na guisa desse conhecimento, o direito adquirido é um dos temas que mais suscitam discussões no âmbito da teoria da segurança jurídica, não existindo consenso nem mesmo quanto a sua conceituação, sempre trazendo divergências e dúvidas em virtude da sua efetividade, o que denota a complexidade desse instituto. Para Bastos (2001, p. 43), “[...] direito adquirido constitui-se num dos recursos de que se vale a Constituição para limitar a retroatividade da lei [...] e está em constante mutação; o Estado cumpre o seu papel exatamente na medida em que atualiza suas leis”. Todavia, explica o autor citado, que a retroatividade da lei pode repudiar situações jurídicas antes consolidadas, sendo esta uma das nascentes basilares da segurança das pessoas em sociedade.

A Constituição Federal de 1988 trouxe o respeito ao direito adquirido como direito e garantia fundamental, previstos no art. 5º, XXXVI, que assim, dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...].

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Observa-se, deste modo que, o direito adquirido integra os direitos e garantias fundamentais, e cabe ao legislador guardar equivalência e respeito às normas constitucionais. Vale lembrar o que diz o artigo 60, em seu § 4º quando trata das limitações materiais a propostas de emenda a Constituição. Dentre elas está assente a proibição de emendar a constituição de forma que viole os direitos e garantias individuais.

Art. 60 A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...].

§ 4º não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[...].

IV – os direitos e garantias individuais.

Em virtude da segurança jurídica, o Poder Público respeitará limites quando travar relações com os particulares, devendo respeitar os limites estabelecidos para a verificação de quando se estará ou não diante de direitos adquiridos do particular frente ao Estado. Bandeira de Mello (1998, p. 24, 56-58) fala sobre isso:

Em nome da segurança e estabilidade jurídicas – valores altamente prezáveis no direito e a fim de evitar a álea que colocaria em permanente sobressalto as partes de um vínculo jurídico – concebe-se que em certos casos a força da lei antiga projete-se no futuro involucrando relações constituídas – *mas não encerradas* – sob sua égide. É a teoria do direito adquirido que se presta excelentemente para agasalhar o propósito de colocar a saldo da incidência da nova lei certas relações, que assim percorrem o tempo encasuladas no abrigo protetor das regras velhas. Estas sobrevivem para além de seu próprio tempo, com o fito específico de acobertar direitos que seriam muito frágeis e inconsistentes se não existisse este expediente jurídico.

[...].

Sua função, portanto, não é a de impedir a retroatividade da lei. Sua função é diversa, qual seja: é a de assegurar a *sobrevivência da lei antiga para reger estas situações*.

O que a teoria do direito adquirido veio cumprir – como instrumento de proteção contra a incidência da lei nova – foi precisamente a garantia da *incolumidade* perante os ulteriores regramentos a direitos que, nascidos em dada época e cuja fruição se protrairá, ingressarão eventualmente no tempo de novas leis. O que se quer é permaneçam indenés, vale dizer, acobertados pelas disposições da lei velha. [Grifos originais].

Portanto, o direito adquirido continua sendo garantia constitucional e é fruto de uma reivindicação social, fundada nos seus mais justos anseios e nas suas melhores tradições, evitando-se assim a quebra inconsequente da estabilidade social.

O ato jurídico perfeito, por sua vez, nasceu da preocupação do Estado em promover a paz e a justiça social por meio da estabilização de sua organização política e necessitou fixar regras, a fim de que a sociedade encontrasse segurança nas relações jurídicas. Como já observado, a Constituição Federal de 1988 traz no art. 5º, inciso XXXVI, a garantia de segurança na estabilidade das relações jurídicas, na qual está inserido o ato jurídico perfeito. A composição jurídica do instituto encontra-se bem delimitada pelo art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, que tem a seguinte redação:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

Os institutos descritos por se tratarem de direitos fundamentais, foram disciplinados de forma especial pelo poder constituinte originário, visando conferir segurança e estabilidade às relações jurídicas que são estabelecidas continuamente no seio social.

Já o instituto da coisa julgada, segundo Nery Júnior (2010, p. 66-67), referindo-se às atividades do Poder Judiciário, reflete a manifestação do Princípio do Estado Democrático de

Direito, ou seja, a coisa julgada é elemento de existência do Estado Democrático de Direito. Descumpri-la seria negar esse referido Estado, fundamento da República Brasileira. Dessa forma, a norma não pode modificar a coisa julgada material, pois ela é instrumento de pacificação social.

Didier Jr. (2008, p. 478) concorda com isso, e também considera a coisa julgada um instituto jurídico que, agregado ao conteúdo do direito fundamental e à segurança jurídica, elemento essencial assegurado pelo Estado Democrático de Direito, presente no ordenamento brasileiro, no art. 5º, XXXVI, CF. “[...] A coisa julgada é a imutabilidade da norma jurídica individualizada contida na parte dispositiva de uma decisão judicial”. Por isso, diz Chiovenda (2002, p. 446), coisa julgada se traduz no “bem da vida que o autor deduziu em juízo (...) que uma vontade concreta da lei o garante ao seu favor ou nega ao réu depois que o juiz o reconheceu ou desconheceu com a sentença de recebimento ou de rejeição da demanda”.

Na concepção de Mazzili (1998, p. 493), a coisa julgada é a imutabilidade dos efeitos da sentença, obtida através do trânsito em julgado. Para esse autor, “toda sentença, independentemente de ter transitado em julgado, é apta a produzir efeitos jurídicos; coisa julgada é apenas a imutabilidade desses efeitos, por meio da qual se impede que as partes discutam a mesma causa novamente”. Liebman (1995, p. 19-20) diz que a coisa julgada é uma qualidade da sentença e de seus efeitos, qualidade esta que consiste em sua imutabilidade. No que tange à imutabilidade e aos efeitos da coisa julgada, o art. 5º, XXXVI CF/88, diz que “a imutabilidade da sentença é um dogma constitucional deixando, assim, os casos já decididos a salvo, inclusive, do advento de lei posterior, ou seja, nem a edição de uma nova lei pode abalar a soberania da coisa julgada”.

Nesse caso, trata-se, de considerar o valor da segurança jurídica, em face de valores constitucionais mais elevados, utilizando o princípio da proporcionalidade. De acordo com Garcia (Op. Cit., p. 50-53), a coisa julgada está diretamente ligada ao princípio da segurança jurídica, e isso faz com que sua esfera judicial extrapole para incidir no contexto social e político: ela assegura estabilidade à tutela jurisdicional do Estado.

### 2.1.1 Segurança jurídica nos atos administrativos: controle jurisdicional sobre as sanções disciplinares

Unes Pereira (2007, p. 34) ensina que a segurança jurídica, ao longo da história, foi configurando-se como um valor fundamental decorrente do Estado de Direito; e tal proposição deveu-se, conforme explicita Souza (1996, p. 25), ao surgimento e avanço do

capitalismo e do liberalismo que precisavam de certeza, legalidade e objetividade nas relações jurídicas e previsibilidade na ação do Estado; como confirma Weber (1989), aspectos inexistentes no patrimonialismo. Na concepção de Hobbes (1990), a segurança era necessária por conceber que o homem era “lobo do próprio homem”, e, por essa razão, a necessidade de segurança contra a violência. Já Locke (1994) considerava ser imprescindível a proteção do Estado para assegurar ao grupo social os direitos naturais, tais como: direitos à liberdade, à vida e à propriedade. Naquele momento histórico-filosófico, a maior preocupação era garantir a existência de uma lei universal, geral e abstrata, a fim de afiançar a liberdade e igualdade dos indivíduos.

No século XX, a segurança jurídica perdeu sua posição de destaque em virtude do colapso do Estado do Bem estar Social e aumento das desigualdades sociais, configurado pela exploração do homem no Estado liberal, principalmente, com a Revolução Industrial, como afirma Carvalho Netto (2004, p. 34-35).

No campo do direito administrativo, ela é medida pelo maior ou menor grau de generalidade e previsibilidade a compreensão e aplicação das normas pertinentes à atividade dos agentes públicos, bem como no desenvolvimento de suas atividades na pública administração. Poder-se-á dizer que ela impõe a perfeita compreensão entre o que é jurídico e antijurídico, daí se trazendo solução que melhor atenda a vida em sociedade. Além disso, ela se constitui na certeza e transparência dos atos administrativos e na ciência prévia dos seus efeitos em acordo com o direito. A segurança traduz a certeza na permanente determinação dos efeitos que a ordem jurídica atribui ao fato oriundo de determinado procedimento levando o cidadão a saber previamente a consequência de suas ações.

Em sociedade, a vida só é possível pelo consenso, como apregoa Habermas (2003, p. 92), mas diante da diversidade do entendimento do que é justo, jurídico, há de haver um poder maior que dirima tal questão: a pública administração. Segurança jurídica, no direito administrativo, assim, visa assegurar à aplicação das normas legais de forma estável e previsível, favorecendo, assim, o surgimento da legalidade ampla da isonomia e da proteção ao interesse público.

Há, ainda, de se observar que a segurança jurídica exige não só a apreciação literal da lei, mas que se submeta a sua literalidade interpretativa a uma exegese restritiva. Não há de se aliar uma livre interpretação do texto legal da norma. Esta terá de ser encarada de forma criativa, exegética, mas que não desborde para o abuso absoluto da literalidade da lei.

O princípio da legalidade não pode, portanto, ser absoluto, mas deve ser sempre preferível a sua preservação, com pequenos reparos, visando garantir a segurança jurídica.

Ferraz e Abreu (2008, p. 115) dizem que: “O princípio da segurança jurídica ou da estabilidade das relações jurídicas impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo tendo ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante sua constituição”.

A Lei 9.784/99 é precípua na defesa da estabilidade das relações jurídicas, *ex vi* dos artigos 2º inciso XIII e art. 55, do referido diploma legal. O artigo 2º veda a aplicação retroativa de nova interpretação da norma administrativa e o art. 55 autoriza a manutenção por convalidação de decisões eivadas de vícios sanáveis.

Não é demais dizer que a segurança jurídica, portanto, em direito administrativo estará razoavelmente realizada quando se aliarem à lei, à realidade e às políticas estatais amalgamadas pelo bom senso jurídico e uma visão sistemática. Neste contexto, se inclui o processo administrativo disciplinar que garante ao servidor público saber antecipadamente a forma em que se verá processado e onde não haverá lugar para o arbítrio que decorrerá da imposição do que é razoável que por sua vez, defluirá da aplicação dos princípios fundamentais do contraditório e da ampla defesa. No entanto, apesar de ter grande importância para o equilíbrio do ordenamento jurídico, o controle judicial não é ilimitado, havendo necessidade de submissão aos limites trazidos pela Constituição Federal e aos princípios jurídicos.

Tal controle requer o respeito ao princípio da universalidade da jurisdição ou princípio da inafastabilidade da jurisdição e traduz a noção monopólio Estatal do poder jurisdicional. O processo é meio do Estado utilizado para a resolução de litígios entre as partes, que objetiva assegurar aos cidadãos os seus direitos, juntamente com a aplicabilidade de outros princípios, tais quais, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e juiz natural. Na seara administrativa, este princípio é visualizado na razão em que não há formação de coisa julgada administrativa. As decisões tomadas pela Administração Pública não são eivadas de definitividade, podendo ser revisadas pelo Poder Judiciário.

Outro reflexo deste princípio no campo do Direito Administrativo é o fato de não ocorrer a chamada instância administrativa de curso forçado. Exceto quando se tratar do instrumento de *habeas data* e aos litígios desportivos, a utilização prévia da esfera administrativa não será condição para propositura de ação judicial. Entretanto, deve-se observar que a jurisdição do Estado não é absoluta e ilimitada. Devendo-se levar em consideração limites decorrentes da organização estatal e de princípios constitucionais como, por exemplo, o princípio da separação dos poderes.

Este princípio surge com o sistema de tripartição de poderes de Montesquieu (1989), segundo o qual, os poderes atuarão com independência, não existindo subordinação entre eles. A Constituição Federal acolheu este princípio em seu artigo 2º, estabelecendo que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Sua importância é tamanha que o constituinte a enquadrou como cláusula pétrea explícita na Constituição. Isto quer dizer que não será objeto de deliberação a proposta tendente a abolir o princípio da Separação dos Poderes.

A separação dos Poderes e a harmonia que lhes é afeta é necessária para que os Poderes não exorbitem das suas funções, vedando a usurpação da função alheia, posto que lhe foi concedida a faculdade de estatuir sobre as matérias correspondentes às funções que deve desempenhar, podendo, assim, realizar uma auto-ordenação. Desta feita, pode cada Poder, diante dessa faculdade constitucionalmente estatuída, também, corrigir o que os demais indevidamente ordenarem, impedindo a indesejada intromissão, com o fito de manter o equilíbrio constitucional das funções estatais, podendo tudo qual for ilegal. Essa, pois, é visão de Montesquieu: não só a partição dos Poderes, mas, sobretudo, o controle mútuo com limitações recíprocas por órgãos diversos. E ainda, nas palavras de Mendes (2009, p. 220), o princípio da separação dos Poderes deve ser compreendido de maneira que se coadune com a Constituição, albergando as diferentes realidades constitucionais, de modo a criar um “círculo hermenêutico” no qual haja uma interação entre a teoria da constituição e a experiência constitucional, de forma que uma complete a outra.

Meirelles (2011, p. 157) afirma, com propriedade, nesse contexto, que o ato administrativo “é, fundamentalmente, aquele que tem por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos, diferenciando-se, no entanto, no que tange à finalidade pública que lhe é inerente”. Bandeira de Mello (2011, p. 389), por sua vez, entende o ato administrativo como a declaração do Estado durante o exercício de prerrogativas públicas, que se manifesta por meio de providências jurídicas para complementar a lei visando lhe conferir cumprimento, estando estas sujeitas ao controle de legalidade por órgão jurisdicional. Bacellar Filho (2012, p. 46-47) também apresenta uma definição para ato administrativo, segundo a qual este se distingue do ato jurídico pelo simples fato de estar vinculado à finalidade pública, ainda que não seja mencionado pela norma competente. Assim, entende o autor que, é dever do agente público manifestar sua vontade tendo como fundamento a finalidade específica da natureza da atividade que exerce.

Importante reafirmar que todo ato administrativo é regido pela discricionariedade e pela vinculação, sendo em ambos os casos indispensável à procedimentalização, eis que são

eles que conferem a segurança ao cidadão, no que tange à melhor opção pelo administrador para o caso concreto. Observa-se, então, que tais modalidades estão intimamente ligadas ao ato administrativo, cuja finalidade é evitar que o agente público atue de forma a satisfazer suas vontades individuais em detrimento do bem da coletividade.

## 2.2 Segurança jurídica e o Processo Administrativo Disciplinar

O processo administrativo disciplinar abrange a Pública Administração que foi, em tese, lesada pelo infrator que, via de regra, é o servidor público. Sem embargo desta abordagem direta, o direito administrativo, ramo do direito público, possui um condão processual que envolve os servidores públicos, quando descumprirem leis, regras, deveres e proibições estabelecidos nas legislações e estatutos respectivos.

Por uma questão de ordenamento lógico, importante frisar que não é objetivo precípuo da Administração punir seu servidor, mas ocorrerá no momento que este der causa, ferindo os parâmetros já mencionados. Por outro lado, o agente público deve ser visto com dignidade humana e a ele é conferido, na qualidade de indivíduo, direitos fundamentais que não podem ser feridos. Nesse aspecto, a segurança jurídica, no âmbito constitucional, visa evitar comportamentos imprudentes, arbitrários e ilegais por parte da Administração, cuja temática será abordada nos itens seguintes.

Vários e diversificados são os elementos que oferecem sua contribuição para a estrutura basilar do que, hoje, poder-se-ia denominar de sistema de tutela dos direitos fundamentais. A análise dos direitos fundamentais encontra hoje um amplo consenso e constitui um conjunto de considerações e de conceitos amplos. Para Didier Jr. (Op. Cit., p. 27-29), a teoria dos direitos fundamentais representa a maior contribuição do constitucionalismo pós Segunda-Guerra Mundial. Atualmente, os processualistas progrediram acerca deste tema, e não a estudam apenas na perspectiva de institutos processuais à luz da Constituição, mas, sobretudo, com base num determinado tipo de norma constitucional que prescreve os direitos fundamentais.

No direito administrativo, a consecução do bem estar social e justiça repousam no estabelecimento de valores claros, éticos e morais para a atividade administrativa, visando tornar conhecido o modo de atuação da Administração. É dentro deste contexto que se encontra a segurança jurídica, disseminando a tranquilidade e a convivência pacífica entre os cidadãos. Com o objetivo de obter maior rapidez e eficiência nas decisões administrativas, devem ser observados princípios que visem reduzir os excessos de poder da Administração

Pública em seus atos, especialmente, quanto ao princípio do controle judicial dos atos administrativos.

Todos esses elementos são indispensáveis para preservar o chamado princípio da segurança jurídica. Este princípio encontra fundamento no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, o qual garante que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito. Ou seja, a Administração está submetida ao controle final do Judiciário que só age por provocação. Bandeira de Mello (1998, p. 124) apresenta lição sobre este princípio explicitando que ao Poder Judiciário compete resolver quaisquer litígios de direito, uma vez que detém a universalidade da jurisdição, “respeitando à legalidade ou à consonância das condutas públicas com atos normativos infralegais no que atina à constitucionalidade delas”. Por consequência, “tanto anulará atos inválidos, como imporá à Administração os comportamentos a que esteja de direito obrigada, como proferirá e imporá as condenações pecuniárias cabíveis”.

Frente aos aspectos já descritos, verifica-se que na Administração Pública, a legalidade que confere segurança jurídica tem finalidade primordial. Por isso fica evidente a presença definidora dos princípios constitucionais na gestão pública, de tal forma que todo ato administrativo que não for praticado dentro da legalidade deve ser considerado imoral ou ilegal.

#### 2.2.1.1 Aspectos e peculiaridades da Segurança Jurídica: Leis 9.784/99 e Lei 8.112/90

“As teorias jurídicas modernas sempre procuraram realçar a crise conflituosa entre os princípios da legalidade e da estabilidade das relações jurídicas.” Esta constatação de Carvalho Filho (Op. Cit., p. 34) manifesta a relevância da segurança jurídica que confere estabilidade nas relações decorrentes da lei. Nesse entendimento, faz-se necessário, compreender alguns aspectos de fragilidade da segurança jurídica no âmbito do processo administrativo disciplinar, a serem discutidos nesse tópico.

A segurança jurídica, nesse bojo, deve ser absorvida como um sustentáculo do Estado de Direito, porquanto após o advento da norma positivada o cidadão passou a usufruir de tais garantias legais contra o abuso e arbítrio dos governantes. Na guisa deste entendimento, foi esclarecedor como isso é defendido por um dos maiores juristas da atualidade. No XII Congresso Brasileiro de Direito do Estado, em 9/5/2012, o então presidente do STF, Ministro Carlos Ayres de Britto, em sua palestra destacou como o positivismo é bom porque gera segurança jurídica: “os valores são alterados com a evolução social em face da cultura

burocrática”. Por conta disso, a segurança jurídica reveste-se de um caráter muito mais permanente diante de valores que são tão voláteis.

Pavajeau (2012, p. 177) sustenta que a dogmática, como ciência, ao postular que a teoria se constrói a partir do direito positivo vigente no Estado, atendendo aos princípios, valores e direitos constitucionais fundamentais, com o controle que impõe sua necessária construção sistemática e sua possibilidade de ser corrigida por critérios de justiça material inerentes à Carta Política é a melhor opção conhecida hoje para ajustar a subjetividade judicial, impossível de erradicar tudo, visto que o juiz é um ser humano e, portanto, é falível.

Martins (1996, p. 17) diz que o Estado de direito é “o Estado que submete seus atos, em relação aos cidadãos, às decisões judiciárias. O Estado de direito é aquele que reconhece os direitos individuais, cuidando de acatar e fazer cumprir o direito por ele mesmo instituído”.

Nessa incansável busca pela segurança jurídica e com o advento da Carta Política de 1988, foi imposta aos administradores públicos uma série de limitações, notando-se, destarte, grande avanço na persecução administrativa, concluindo-se que a segurança jurídica constitui-se ora numa expectativa positiva, quando o indivíduo recebe uma prestação do Estado, ora numa negativa, quando o Administrador Público se abstém de praticar algum ato que lese algum direito civil ou de cidadania, de forma voluntária (autotutela) ou compulsoriamente (decorrente de ação judicial).

Com efeito, malgrado o Estado Moderno experimentar todas essas limitações, sempre em tributo à salvaguarda dos diversos direitos e garantias fundamentais, não se apresenta incomum os noticiários reportarem a constante violação dos preceitos mais singelos de seu povo. Um exemplo disso é a mitigação dos direitos fundamentais no Processo Administrativo Disciplinar. É cristalina a fragilidade da segurança jurídica, ao menos no âmbito do direito disciplinar administrativo, mormente quando se constata a ausência de zelo e tecnicidade da persecução administrativa. Pode-se enumerar, num rol meramente exemplificativo, a constante violação do devido processo legal; a falta da especialização das comissões administrativas, sob a alegação do formalismo moderado intrínseco às sindicâncias; a ausência de comprometimento com a verdade real; a influência externa de elementos estranhos ao procedimento disciplinar; a inconveniente, na maioria das vezes, supremacia do interesse público etc. Tudo isso fragiliza a segurança jurídica.

Um dos maiores empecilhos enfrentados pela Administração Pública é a falta de especialização das comissões e sindicâncias, uma vez que, em virtude da sua costumeira ingenuidade jurídica - não obstante o empenho destas - por vezes ocorrem violações à segurança jurídica, até mesmo porque a persecução administrativa nem sempre é composta

por um operador do direito. Desta forma, a fragilidade da segurança jurídica se inicia quando instaurada uma comissão despida da devida especialização, qualidade esta inerente a qualquer atividade persecutória; agrava-se quando se lhe é dispensada a defesa técnica do investigado e, por fim; agiganta-se quando, igualmente, se lhe desobriga do exaurimento da ampla defesa e do contraditório, bastando simplesmente a aparência ou indícios de sua existência.

Neste desiderato é que, não raro, o investigado passa a ter medo mais de uma sanção administrativa que de uma eventual cominação judicial, porquanto é, como já afirmado, nítido que, às vezes, a técnica da persecução administrativa é desprezada pelas comissões disciplinares e sindicâncias, sob a pueril alegação de que o processo administrativo é pautado no informalismo/formalismo moderado.

Ora, esta ideia é tida como universal quando o Poder Judiciário, equivocadamente, assentou a possibilidade de correção dos atos administrativos, sob a singela justificativa de que os atos administrativos, ao menos formalmente, também são suscetíveis de ação judicial. Em casos como tal, todavia, a correção da injustiça praticada em nada favorece a segurança jurídica, pois tal comprometimento com a segurança jurídica deveria ser prévio à ação judicial proposta contra o arbítrio perpetrado, não se apresentando, assim, como razoável a alegação de que o informalismo/formalismo moderado deve preponderar no processo disciplinar, visto que, conforme afirmado em capítulo anterior, o princípio do formalismo moderado se aplica de forma restrita aos processos administrativos disciplinares, pois quanto maior for a natureza punitiva do processo, maior deverá ser sua formalidade. Assim, caso não se queira dar a mesma aparência de um processo judicial, ao menos que se lhe sejam impostas regras específicas e delimitadoras da atuação do administrador público em sua função investigativa.

A Lei nº 8.112/90, não obstante, contempla algumas hipóteses de transgressões disciplinares. A referida norma não exaure as possibilidades, havendo sempre a probabilidade da indevida ocorrência de analogia ou interpretação de leis esparsas contra o investigado. É neste particular que, até mesmo, a ausência de defesa técnica é acolhida no âmbito do processo administrativo, aplacando, inclusive, a ideia de que ninguém será privado de seu patrimônio sem o devido processo legal e, uma vez que a Lei nº 8.112/90 contempla a perda da função pública como sanção administrativa, sempre sob a justificativa, frívola, por algumas autoridades estatais, diga-se de passagem, do informalismo/formalismo moderado procedimental. Não há que se falar em segurança jurídica nos processos administrativos disciplinares, porquanto tal garantia fundamental for constantemente atacada, por todos os flancos, sendo, inclusive, comum a não observação do princípio do devido processo legal, tema a ser abordado no item seguinte.

Outra mitigação existente é do devido processo legal. Este deve ser absorvido como uma garantia efetiva do funcionário público para que este não seja espoliado de seus bens, sem que lhe ofertem as garantias mínimas. Em bem da verdade, a Lei nº 8.112/90 prevê a perda da função pública (nem sempre é possível a perda sem a judicialização) como sanção imposta por um processo administrativo disciplinar. O direito penal igualmente contempla a mesma cominação, todavia, exige a presença de diversos fatores para que ocorra tal penalização ao investigado. Em casos como tal, é de se notar que num processo administrativo disciplinar, o investigado encontra-se normalmente despido de suas garantias mais sensíveis, podendo a ele ser imputada sanção e de igual modo, ser punido na esfera judicial, com idêntica punição. Veja-se, a propósito, o magistério de Teixeira (2010, p. 111), *in verbis*:

As garantias da ampla defesa e do contraditório devem ser encaradas pela comissão como a base da condução do processo, pois são os pilares da validade dos atos processuais, da decisão prolatada e de todo o processo em si, independentemente do rito (se processo administrativo disciplinar em rito ordinário ou sumário ou se sindicância punitiva). A comissão deve reservar, no curso de todo o apuratório, constante atenção a esses dois direitos, visto que, como regra, no processo administrativo disciplinar, sua inobservância é a causa mais comum de nulidade.

É neste ponto que se vê, infelizmente com o apoio da jurisprudência pátria, inclusive com a edição da Súmula Vinculante nº 5, que o princípio do devido processo legal não tem aplicação, ao menos com toda a sua acepção, nos procedimentos administrativos. Tal conduta além de mitigar as garantias constitucionais provoca, não raramente, graves injustiças aos investigados vez que, na maioria das vezes, o mesmo não possui nenhum conhecimento jurídico, não se encontrando, destarte, apto a promover sua defesa técnica. A propósito, veja-se o que preleciona a Lei nº 8.112/90, por seu art. 156, *in verbis*:

Art. 156. É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.

Nesse aspecto, sendo a mitigação do devido processo legal uma decorrência lógica da falta de especialização das comissões investigativas e da ausência de normas que exauram as possibilidades e limites das comissões disciplinares ou de sindicância, tem-se que, de igual forma, é alvo deste tratamento, outras violações aos direitos e garantias constitucionais que findam por fragilizar a segurança jurídica do funcionário público.

Outra mitigação possível é do princípio da verdade real. É cediço que prepondera no direito penal a necessidade da investigação da verdade real, todavia tal princípio não tem aplicação aos procedimentos disciplinares, independentemente de viger na doutrina administrativista o princípio da livre investigação das provas, que possibilita o aferimento das provas por todos os meios permitidos pelo direito. Em virtude da ausência de especialização técnica das comissões, este princípio, quase sempre, é relegado a um segundo plano, existindo, muitas vezes, contágio destas provas com fatores exógenos, como afirmado alhures no item respectivo. Alie-se a isto o fato de que algumas sindicâncias foram constituídas por integrantes sem a devida noção de imparcialidade, até mesmo por conta dessa indevida contaminação, quer seja por fatores externos ao ambiente de trabalho, quer seja por uma ideia pré-constituída acerca do caso sob investigação, ou até mesmo por uma acepção equivocada do caso sob investigação.

Em assim sendo, ao não se buscar a verdade real no procedimento administrativo, este quase sempre estará suscetível à contaminação de diversas influências externas, desde uma simples falácia no ambiente de trabalho ou até mesmo um noticiário tendencioso poderá provocar toda a sorte de influências negativas, alterando, por conseguinte, o deslinde das investigações e conclusão do processo disciplinar. Tal conduta desvirtua a busca pela verdade real, contribuindo para que a aplicação deste primado seja bem aquém de sua importância para o adequado desenvolvimento do PAD, sem contar o imensurável prejuízo ao investigado que suportará o ônus de provar a sua inocência, quando a doutrina exige que o órgão acusador que demonstre e comprove a conduta irregular do increpado.

De mais a mais, deve-se ter em mente que os princípios do processo penal ou mesmo de natureza civil, deverão ser, na medida do possível, aplicados aos procedimentos administrativos, quer sejam simples sindicâncias, quer sejam processos disciplinares dos mais complexos. Com efeito, se a verdade real não encontra eco na investigação administrativa é, tão somente, uma mera consequência da ideia de que o procedimento administrativo deve albergar uma concepção reducionista e informal, confirmando-se, mais uma vez, a fragilização da segurança jurídica.

Além das já referidas influências externas, há de se mencionar outro item que colige à fragilização da segurança jurídica nos procedimentos administrativos disciplinares ou sindicâncias, que é a sublevação dos ônus procedimentais, até mesmo em virtude da ausência de normas específicas para tanto. Ora, é cediço que vigora no sistema jurídico a presunção da inocência, todavia no microssistema administrativo a *persecutio* ocorre de forma autoritária e,

não raramente, o investigado é tido como culpado antes mesmo da inauguração da sindicância.

Uma evidência da afirmação acima é que na legislação de regência somente se vislumbra, costumeiramente, as hipóteses de condutas sujeitas a sanções, não se contemplando os casos de excludente de ilicitude, como ocorre no âmbito do direito penal, em que se prestigia, por mandamento de matriz constitucional, a presunção de inocência, como se vê do art. 5º, LVII, *in verbis*: “Art. 5º - [...] LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

Ora, se a própria legislação administrativa adotou as normas processuais penais como as adequadas para disciplinar os procedimentos administrativos, conclui-se que a Administração Pública não deveria se olvidar em oferecer ao funcionário investigado as mesmas garantias do direito penal.

Acontece que tal conclusão não se apresenta como verdadeira, quer pela falta de qualificação técnica dos agentes, quer pela carga de parcialidade que trazem consigo, ou até mesmo pelo sistema que se demonstra discricionário para tanto. De mais a mais, como já afirmado aqui, o Poder Judiciário não se exclui de apreciar, ao menos formalmente, o procedimento levado a cabo pela Administração Pública, vez que a Teoria da Separação dos Poderes inviabiliza, acertadamente, o exame do mérito administrativo.

Como já visto, a segurança jurídica a ser assegurada aos cidadãos, é mais que um elemento limitador da atuação da Administração Pública que, na ausência de normas administrativas específicas, deve-se utilizar, subsidiariamente os princípios do direito penal e do processo penal para suprir as lacunas legais. Neste sentido, Ferraz (2012, p. 122) enumera uma série de temas que findam por refletir a conduta dos administradores públicos em promover o bem comum, sempre com a ideia de privilegiar o Estado Democrático de Direito, quais sejam: irretroatividades das leis e demais atos estatais, dever do Estado dispor sobre regras transitórias, responsabilidade pré-negocial do Estado e manutenção do mundo jurídico de atos administrativos inválidos.

Sem embargo da enumeração acima, pode-se ainda colacionar outros elementos, oriundos da disciplina penal, que igualmente são assegurados aos funcionários públicos e confirmadores da segurança jurídica, e neste contexto, imperioso trazer à baila quatro fatos jurídicos importantes para a manutenção de tal princípio, com relação ao processo administrativo disciplinar, como: a interpretação da norma administrativa, a decadência, a prescrição e a *reformatio in pejus*, que serão detalhados a seguir.

Para melhor compreensão da influência do instituto da *reformatio in pejus*, elemento cogente para a manutenção dos direitos e garantias fundamentais, ele proíbe a transformação para pior de um status jurídico previamente estabelecido, sempre em obediência ao ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido. A Lei nº 9.784/99 prevê a possibilidade de existir a *reformatio in pejus*, a teor de seu art. 64, *in verbis*:

Art. 64 - O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único - Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

Malgrado a expressa disposição na Lei nº 9.784/99 a doutrina e a jurisprudência ainda se mantêm vacilantes acerca da possibilidade de ocorrer a *reformatio in pejus* administrativa. Há uma corrente majoritária que propugna a impossibilidade da *reformatio in pejus*, porquanto tal conduta mitigaria primados de matrizes constitucionais, especialmente o do devido processo legal, sem contar que a possibilidade de agravamento da sanção poderia impor dificuldade no manejo dos recursos administrativos, inviabilizando, destarte, a ampla defesa, consoante leciona Silveira (2005, p. 69). Em contrapartida, a tese minoritária afirma ser possível a *reformatio in pejus*, desde que sejam prestigiados os princípios da legalidade, indisponibilidade do interesse público e a verdade material, convergindo, ainda, para tal possibilidade da *reformatio in pejus*, que venham à tona fatos novos ou ainda que sejam verificadas a presença de circunstâncias excepcionais que possam demonstrar a impropriedade do ato administrativo vergastado. Neste particular, a Lei nº 9.784/99 estipulou, expressamente, por intermédio de seu art. 65, *in verbis*:

Art. 65 - Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único - Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

Em assim sendo, extrai-se, através da inteligência do parágrafo único, que em caso de revisão do procedimento administrativo disciplinar não será admissível a *reformatio in pejus*, posição que tem sido referendada pelo Supremo Tribunal Federal, em seus diversos julgados.

Sem precisar se alongar muito na polêmica entre a terminologia acerca do uso de decadência ou prescrição na Administração Pública, a doutrina, hodiernamente, ainda discute

acerca da matéria, vez que a Lei nº 9.784/99, infere que o instituto referido é o da decadência, *in verbis*: “Art. 54 - O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. Assim o é, por exemplo, o entendimento de Frota (2012, p. 21) que entende que o melhor termo seria decadência disciplinar. Os doutrinadores que compartilham com esse entendimento o fazem, ainda, albergados na ideia de para que aconteça uma sanção disciplinar não há necessidade de ação, porquanto esta faculdade é inerente ao poder de autotutela estatal. De efeito, não há necessidade do beneplácito do Poder Judiciário para que tal punição seja imposta. Não havendo por que falar-se em prescrição, como assevera Costa (2006, p. 271). Seu posicionamento é parcialmente dissonante: embora ele considere do ponto de vista teórico, o apropriado seria falar em decadência disciplinar, seria mais prático se falar em prescrição, seja porque a legislação remete a este instituto, seja por conta das questões inerentes à interrupção, o que descaracterizaria a decadência.

Nesse entendimento, tanto a legislação infraconstitucional quanto a Carta Magna, trazem em seu bojo motivos de suspensão e interrupção do direito de agir do Estado em face do funcionário faltoso. Em tese, somente a prescrição comporta causas de suspensão ou interrupção. Em bem da verdade, como antes afirmado, os efeitos práticos são iguais tanto para a ocorrência de prescrição quanto decadência, cabendo salientar que o art. 1º da Lei nº 9.873/99, estabelece em cinco anos o prazo prescricional da pretensão punitiva administrativa do Estado. Deste dispositivo citado, se denota, destarte, que a discussão é meramente acadêmica e pouco influencia o estudo da segurança jurídica o fato da impossibilidade do Estado sancionar, por decorrência da passagem do tempo, sendo um direito potestativo ou subjetivo.

Em assim sendo, a segurança jurídica se presta a limitar a ação estatal, principalmente quando impossibilita que o jurisdicionado fique entregue à própria sorte e esteja subjugado à álea estatal. No pensamento de Couto e Silva (Op. Cit., p. 7), “é uma garantia do funcionário naquilo que concerne à proteção da confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação”.

Em casos como tal, o fundamento do Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica, requer da prescrição ou da decadência, como queira, o *status* de ser um dos seus pilares, porquanto assegura ao servidor a imutabilidade de sua situação funcional em virtude da inércia administrativa. Neste diapasão, o Estado Moderno encontra uma limitação, de cunho temporal, para que possa exercer o seu poder de autotutela, “até mesmo porque tal

situação resultaria numa evidente ofensa ao princípio a possibilidade de ser imposta sanção a qualquer tempo, mesmo após o decurso de longo período” (Ibidem, p. 25).

Esta limitação, nos termos do § 1º, do art. 142 da Lei nº 8.112/90, deve começar no dia em que a conduta tida como irregular tornou-se conhecida. Ainda que de cunho eminentemente subjetivo, porquanto a norma, expressamente, não indica o *dies a quo*, limitando-se apenas a dizer no dia em que o fato tornou-se conhecido, é de se perguntar: conhecido de quem? A melhor solução para a controvérsia é a tese que o termo inicial da prescrição ocorra no momento em que o mesmo aconteceu, contudo nos casos em que tal solução seja inviável, a contagem do prazo prescricional deve coincidir com a data em que a autoridade competente para apuração da conduta tida como irregular venha a tomar conhecimento da mesma.

Aduz a legislação pertinente, art. 143 da Lei nº 8.112/90, que a autoridade administrativa, ao tomar conhecimento de qualquer infração à legislação, deve instaurar o procedimento disciplinar cabível para apurar a situação e aplicar o que for de direito. Contudo, o princípio da segurança jurídica determina um prazo razoável para que o suposto infrator seja processado, julgado e punido, uma vez que o instituto da prescrição materializa-se pelo decurso de prazo. Na seara da Administração Pública, se conclui que a prescrição em face do ilícito, decorre a partir do momento em que se finda o prazo legal com a inércia do titular do poder punitivo, desde que este não tome as providências cabíveis para aplicar a sanção disciplinar.

Desta forma, a lei estabelece prazos extintivos, os quais, após extrapolados, retira da Pública Administração a possibilidade de punir os suspeitos. É inadmissível, em um Estado Democrático de Direito, que qualquer cidadão passe a sua existência sujeito à incerteza em saber se será processado, aguardando indeterminadamente a vontade exclusiva do Poder Público. Percebe-se, então, a relevância da segurança jurídica em impedir disparates deste gênero. Sobre o tema, Bacellar Filho (Op. Cit., p. 451) afirma que: “O instituto da prescrição está destinado a tutelar a segurança jurídica e, por essa razão, encontra-se intimamente ligado ao estado democrático de direito”.

A interpretação da norma administrativa é outro elemento balizador da segurança jurídica no momento em que permite a adequada aplicação dos preceitos legais ao fato em concreto. E interpretar, diz Larenz (1997, p. 441) é “a mediação pela qual o intérprete compreende o sentido de um texto, que se lhe tinha deparado como problemático [...] interroga o contexto textual e o seu próprio conhecimento do objeto de que no texto se trata”.

Na concepção de Tavares (2006, p. 149-150), a interpretação constitucional possui uma função mediadora que permite uma convivência harmoniosa entre a sua supremacia e a legislação que nasceu democraticamente. A técnica desse tipo de interpretação tem promovido parcialmente um fenômeno de constitucionalização do Direito, mormente na sua versão contextual e sistemática, justamente a que o STF emprega para fazer vigentes e eficazes os atos normativos editados pelo legislador. O resultado disso é o comprometimento do ato normativo com a Constituição, *in verbis*: “uma via de mão dupla, que acaba por compromissar e comprometer sentidos e significados possíveis de uma Constituição, numa tarefa que, aparentemente, seria relacionada apenas à legislação infraconstitucional”. Tal entendimento baliza ainda mais a segurança jurídica, pois “força o intérprete a cogitar de extensão e fronteiras, na leitura da Constituição, que provavelmente não cogitaria num raciocínio puramente abstrato artificial”.

Outro elemento importante ocorre durante a realização do controle judicial dos processos disciplinares, como nos demais processos, a Constituição Federal preceitua, para que não ocorra nulidade, a fundamentação de todas as decisões do Poder Judiciário, conforme o texto do seu art. 93, inciso IX. Logo, o Poder Judiciário não está autorizado a declarar a nulidade de processo judicial sem fundamentar sua decisão. Da mesma forma também deverá fundamentar quando julgar improcedente a pretensão do autor, cujo processo na seara administrativa foi invalidado por vício formal. A aplicabilidade do inciso IX do art. 93, conjuntamente com o inciso X, é explicada por Capez, Chimenti, Rosa e Santos (2009, p. 324-325) quando esclarecem que todas as decisões administrativas dos Tribunais devem ser postas à disposição, sob o julgo do público, da coletividade, ainda que seu caráter seja disciplinar, sem distinção qualquer, posto que a Emenda Constitucional n.º 45 não o fez, sendo, assim, vedado ao exegeta fazê-lo. No que tange à preservação do sigilo frente ao direito à intimidade, ou seja, a aplicabilidade da regra disposta no inciso IX do art. 93 da Carta da República, tais autores afirmam que o princípio norteador do processo judicial é o mesmo do administrativo, de sorte que o escopo legal é evitar arbitrariedade, posto que tudo na administração pública é público, desde quando não seja de interesse público o resguardo da informação.

Mesmo ocasionando vício insanável, deve-se examinar se tal vício causou lesão efetiva ao servidor público. Não se deve anular o processo se as partes não foram prejudicadas. Isto violaria princípios como o da instrumentalidade das formas, da celeridade e da economia processual. Outrossim, os atos válidos que tenham sido praticados antes da

ocorrência da nulidade ou, ainda que posteriores, não mantenham com esta relação de causalidade, poderão ser aproveitados.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, MS 22755, da lavra do Min. Ilmar Galvão, 1998, não compromete o processo o fato de nele existirem atos convalidados de importância secundária mesmo que praticados em processo anteriormente instaurado, desde quando sejam renovados procedimentos considerados como essenciais, a exemplo da citação, da inquirição das testemunhas, do indiciamento, do interrogatório, da defesa e do relatório. Acresça-se que, para o Excelso Pretório, a posterior absolvição criminal do processado administrativamente é fato irrelevante para o prosseguimento do feito administrativo, eis que vigora o entendimento de que está estampado no princípio da independência das instâncias, cuja responsabilidade administrativa será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria, nos moldes do art. 126 da lei 8.112/90.

Finalmente, concernente ao Processo Disciplinar, assim como em relação ao controle judicial dos demais atos administrativos, o mérito administrativo não pode passar pela análise do Judiciário, por tratar-se do juízo de conveniência e oportunidade das decisões. O Poder Judiciário não pode intervir nas decisões oriundas do mérito administrativo, eis que a apreciação da conveniência e da oportunidade devem ser analisadas apenas pelo órgão responsável pelo ato, devido à discricionariedade que lhe é conferida pela própria lei. Por isso, somente a Administração Pública poderá revogar seus próprios atos com fundamento na conveniência e na oportunidade. Di Pietro (2011, p. 217) não descarta que o tema comporta divergências na doutrina e acredita ser possível o controle judicial dos atos discricionários, desde quando sejam respeitados os limites da discricionariedade. Para ela, a discricionariedade legitimada pelo legislador não pode ser objeto de apreciação do Poder Judiciário, posto ser um espaço reservado pela lei ao administrador, sob pena de substituí-lo no seu mister de escolher a legítima opção que a lei deixou para a autoridade competente, com base nas suas convicções de administrador, em relação ao que seja conveniente e oportuno, diante da situação fática que se propõe.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo abordou o processo administrativo disciplinar (PAD) e seus principais aspectos, tendo como pano de fundo a segurança jurídica nas Leis Federais nº 8.112/90 e 9.784/99. Foram vistas, assim, as peculiaridades, a importância e as consequências

práticas do PAD, perpassando pelo conceito, utilização, subdivisões, princípios norteadores e a possibilidade de controle e revisão do julgamento pelo judiciário.

Note-se que a Constituição Cidadã e a precitada Lei Federal de 1990 norteiam o administrador para que observe os requisitos, os procedimentos e o rito que são afetos ao processo administrativo disciplinar. A Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas formalidades do processo administrativo disciplinar e todas elas estão descritas nos artigos 148 a 182 do referido estatuto federal e devem ser observadas sob pena de nulidade do processo, visto que não pode a Administração se sobrepor a essas questões no afã de punir. Deve, antes de tudo, oportunizar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa ao servidor que é considerado suposto infrator. Decorrido todo o processamento, ao seu cabo, respeitado tudo quanto já foi ponderado, aí sim, na certeza, poderá a Administração impingir o rótulo da culpa provada e punir aquele que outrora era apontado como suspeito de cometimento do ato infracional.

É de se observar que a tudo estará atento o Poder Judiciário, posto ser inafastável a jurisdição. Contudo, essa inafastabilidade encontra barreira no mérito do ato administrativo. Liame que não deve ser ultrapassado, eis que é o espaço reservado para a exclusiva apreciação da Administração Pública, que pode revogar seus próprios atos de acordo com juízo de conveniência e oportunidade, no exercício da autotutela. Não respeitar essa barreira, esse liame, é invadir a competência constitucionalmente destinada a cada um dos Poderes, o que não se afigura consentâneo com o Estado de Direito.

Em outras palavras, o Judiciário não deve adentrar na análise do mérito ao ato administrativo, em regra, pois esta apreciação compete exclusivamente à Administração Pública. Diga-se, via de regra, porque se a decisão de mérito for teratológica, o judiciário terá de apreciar a questão. É que, nos termos da Teoria da Separação dos Poderes, o controle judicial dos processos administrativos disciplinares não ofende tal postulado, eis que os organismos da Administração Pública gozam de independência sendo, todavia, harmônicos entre si, apresentando-se tal técnica como forma de limitação do poder estatal com notório objetivo de manter e afirmar os direitos e garantias fundamentais do, no caso em estudo, servidor público, consistindo numa divisão do poder, com a finalidade de se evitar o arbítrio e a prepotência do Administrador Público. Além desse princípio, é fundamental que se observe, o devido processo legal e a independência do Poder Judiciário e que a lei diga expressamente quais são os direitos e garantias individuais.

Nessa esteira, o Processo Administrativo Disciplinar deve ser literalmente o devido Processo Administrativo Disciplinar, instrumento de indiscutível brio para a Administração

Pública, desde quando, repise-se, sejam todas as garantias observadas, uma a uma, sem derrogação, sem descambar, sendo utilizado ainda como meio de alcançar o exercício de cidadania e elidir qualquer arbítrio estatal.

De outra parte, tal Processo é valioso mecanismo de cotejo da Pública Administração, ao passo em que dele se vale para realizar a necessária filtragem, separando, por fim, de forma justa, aquele que lhe causou prejuízo e que merece a adequada sanção, posto que lhe comprometeu o perfeito alcance dos princípios constitucionais norteadores e, por assim dizer, maculou o *ethos* administrativo.

Neste diapasão, tem-se que o Processo Administrativo Disciplinar, como qualquer ato administrativo, deve respeitar, para que não haja nulidade, além dos princípios informadores da Administração Pública. Nesse sentido, a Segurança Jurídica apresenta dimensão normativa calcada na Carta Maior de 1988, com vistas a garantir um valor, cuja espécie normativa qualifica-se como norma-princípio, significando apenas que, como princípio, incorpora e positiva uma importância em um nível de maior concretização, englobando a cognoscibilidade (necessidade de interpretação), confiabilidade (assegura estabilidade e continuidade normativa-imutabilidade) e calculabilidade (porque apesar da observância da legalidade, da anterioridade e da irretroatividade, a previsibilidade não é absoluta, mas deve-se primar por um elevado grau de certeza em relação à indeterminação das normas). Logo, sem a legalidade e a conseqüente estabilidade jurídica (segurança) não é possível o reconhecimento do direito a que cada indivíduo faz jus. Daí ser a segurança jurídica indispensável à realização da Justiça, à paz social, e, com isto, a sociedade evita estar perpetuamente em conflito.

O princípio da segurança jurídica pode ser compreendido a partir de duas naturezas distintas, uma objetiva e outra subjetiva. A objetiva compreende os limites à irretroatividade dos atos do Estado, mesmo quando estes se classifiquem como atos legislativos. Isto quer dizer a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. A natureza subjetiva refere-se à proteção à confiança das pessoas no concernente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nas suas diversas esferas de atuação que se debruçam e se consubstanciam nos aspectos que foram analisados da *reformatio in pejus*, da interpretação restritiva, da prescrição e da decadência como elementos balizadores da segurança jurídica.

A eficácia reflexiva da segurança jurídica, conforme reza o art. 5º XXXVI, garante o exercício de direitos específicos ao servidor, no caso concreto, para a proteção de situações já resguardadas pelo próprio Direito na dimensão do passado - como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Quanto a dimensão do presente, a Constituição Federal de

1988 estabelece regras para a criação do Direito, de modo a permitir que o cidadão possa conhecer as normas a que deve obedecer no exercício atual das suas atividades. A dimensão do futuro refere-se as normas de caráter vinculativo do Direito, insculpidas na Carta Magna com o fito de assegurar ao cidadão saber hoje, qual o grau de vincularidade das normas amanhã.

Por derradeiro, na análise da segurança jurídica em face do Processo Administrativo Disciplinar Federal, foram destacadas as principais fragilidades a partir de tópicos como: mitigação dos direitos fundamentais nesse Processo; a ausência de especialização das Comissões Administrativas ou Sindicâncias; problemas relacionados ao devido processo legal; inversão do ônus procedimental. Chamou-se a atenção para: a observação dos prazos decadenciais e prescricionais; a regra da não *reformatio in pejus* nos processos administrativos disciplinares; o uso da melhor hermenêutica na análise de normas administrativas disciplinares, através da interpretação restritiva de normas dessa natureza; da necessidade de fundamentação nas decisões judiciais e administrativas e do conseqüente prejuízo efetivo e da nulidade do processo disciplinar.

Para se alcançar tal desiderato, necessário reafirmar: ocorrendo violação a tais postulados, não há se falar em segurança jurídica. Entende-se, assim, que ao se catalogar tais princípios e pressupostos está a se assegurar um valor supremo cogente a uma sociedade no aspecto social, político e funcional: a justiça.

Em suma, o Processo Administrativo Disciplinar requer uma simbiose da observância dos princípios constitucionais com a ação punitiva da Administração Pública, que, ao interpretar as normas, deve se abrigar nos enunciados da Carta Maior em atendimento aos direitos e garantias fundamentais.

## REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização do direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Processo administrativo disciplinar**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- \_\_\_\_\_. O direito adquirido e o direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 1992.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BORGES, José Souto Maior e Marcos JURUENA Villela. **O princípio da segurança jurídica na criação e aplicação do tributo**. Revista Diálogo Jurídico. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 11, fevereiro, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição, 1988. Brasília: Senado, 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição a República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. In: ANGHER, Anne Joyce. **Vademecum Acadêmico de Direito**. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: DOU, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em 14 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Controladoria-Geral da União Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, em Mandado de Segurança nº 23.299/SP.

\_\_\_\_\_. STF, Re nº 78.917, Rel. Min. Luiz Galloti, 1ª T., julgado em 11/6/74, RDA 123/213. 14 TFR, Rel. Min. Washington Bolivar de Brito, Remessa ex officio nº 88.333, 1ª T., julgada em 4/11/83, in RDA 156: 15 STF, RMS nº 23436/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 15/10/99.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Administrativo: Lei 9.784/1999**. Dicas para realização de provas de concursos artigo por artigo. Dicas para realização de provas de concursos artigo por artigo. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2010.

CAPEZ, Fernando; CHIMENTI, Ricardo Cunha; ROSA, Marcio Fernando Elias; SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Administração pública**. 18. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. rev., amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito**. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte, 2004.

\_\_\_\_\_. **Poder constituinte e patriotismo constitucional**. Belo Horizonte, 2007.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Administrativo: Lei 9.784/1999**. Dicas para realização de provas de concursos artigo por artigo. Dicas para realização de provas de concursos artigo por artigo. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2010.

\_\_\_\_\_. **Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais: Lei Nº 8.112/90**. Dicas para realização de provas de concursos artigo por artigo. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2010.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Bookseller, 2002.

COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do direito disciplinar**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

\_\_\_\_\_. **Transgressão e sanção disciplinares**. 2009. Disponível em <[http://www.sspds.ce.gov.br/miniPortal/file\\_bd?sql=pdf](http://www.sspds.ce.gov.br/miniPortal/file_bd?sql=pdf)>. Acesso em 23 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Processo Administrativo Disciplinar**. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

- \_\_\_\_\_. **Direito Disciplinar: Temas Substantivos e Processuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Incidência Aparente de Infrações Disciplinares**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Prescrição Disciplinar**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- COUTO e SILVA, Almiro do. **Princípio da segurança jurídica**. Revista de Direito Público, 2009.
- DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento**. 9. ed. Salvador-Bahia: Jus Podivm, 2008, v. 1.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito processual civil**. Salvador-Bahia: Jus Podivm, 2009.
- DIDIER JR., Fredie, BRAGA, Paula Sarno, OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil: direito probatório, decisão judicial, cumprimento e liquidação da sentença e coisa julgada**. Bahia: Jus Podivm, 2008, v. 2.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- FERRAZ, Luciano. Segurança Jurídica Positivada: Interpretação, Decadência e Prescritibilidade. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 22, junho, julho, agosto, 2010. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-22-JUNHO-2010-LUCIANO-FERRAZ.pdf>>. Acesso em: 19 de junho de 2013.
- FERRAZ, Luciano. **Segurança Jurídica Positivada na Lei Federal nº 9.784/99**. In: NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (Org.). **Processo Administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2012.
- FERRAZ, Sérgio e ABREU, Adilson Dallari. **Processo Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- GARCIA, Maria. A constituição e o direito adquirido. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, janeiro-março de 2004, ano 12, n. 46.
- \_\_\_\_\_. A inconstitucionalidade da coisa julgada. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho de 2004, ano 12, n. 47.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**. Trad. de F. R. Koth. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 1990.
- HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal: Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência jurídica**. Tradução de José Lamego. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- LIEBMAN, Enrico Tullio. **L'azione nella teoria del processo civile**. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile. Milano: Giuffrè. 1995. Anno IV.
- LIMA JÚNIOR, Francisco das Chagas Araújo de, NOGUEIRA NETO, Sérvulo. **O princípio da legalidade em face dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da boa-fé**. Revista Direito e Liberdade, Mossoró, 2007. Disponível em: <[http://www.esmarn.org.br/ojs/index.php/revista\\_teste/article/view/245/282](http://www.esmarn.org.br/ojs/index.php/revista_teste/article/view/245/282)> Acesso em: 20 fev. 2013.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos: Ensaio sobre a Origem, os Limites e os Fins Verdadeiros do Governo Civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

- MARTINS, Eliezer Pereira. **Direito administrativo disciplinar militar e sua processualidade**. São Paulo: LED, 1996.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de, **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**, Rio de Janeiro: Forense, 2. ed., 2010.
- \_\_\_\_\_. Princípio do fato consumado no Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 220, p. 196, abril/junho 2000.
- MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011/ 2012.
- MENDES, Gilmar Ferreira et al. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MONTESQUIEU, Charles de. **Do espírito das leis**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1989.
- NERY, Junior Nelson. **Princípios do Processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo. 10. ed. rev. Ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- PARANÁ. Mandado de segurança nº 22.728/PR.
- PAVAJEAU, Carlos Arturo Gómez. **Assuntos Disciplinarios Práxis y Jurisprudência – Colección Derecho Disciplinario**. 2. ed. Bogotá: Nueva Jurídica, 2009, Vol. 2.
- \_\_\_\_\_. **Fundamentos del Derecho Disciplinario Colombiano – Colección Derecho Disciplinario**. Bogotá: Nueva Jurídica, 2012, Vol. 4.
- \_\_\_\_\_. **Problemas Centrales Del Derecho Disciplinario – Colección Derecho Disciplinario**. Bogotá: Nueva Jurídica, 2009, Vol. 1.
- \_\_\_\_\_. **Elementos y Propuestas para el Control Contencioso Administrativo de la Actividad disciplinaria – Colección Derecho Disciplinario – Vol. 3**. Bogotá: Nueva Jurídica, 2009.
- RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. Trad. Cabral de Moncada. São Paulo: ed. WMF, 2010, v.I.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: Discurso sobre economia política**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.
- SAINZ MORENO, Fernando. **Conceptos Jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa**. Madrid: Civitas, 1976.
- SILVEIRA, Ana Teresa Ribeiro da. **A Reformatio In Pejus e o Processo Administrativo**. Revista de Doutrina, Jurisprudência, Legislação e Crítica Judiciária. Interesse Público, Porto Alegre: Nota dez, Ano 6 nº. 30. Março/abril 2005.
- SOBRAL DE SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho. **Corrupção e improbidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- SOUZA, Carlos Aurélio Mota. **Segurança jurídica e jurisprudência: um enfoque filosófico-jurídico**. São Paulo: Ltr, 1996.
- TAVARES, André Ramos. **Fronteiras da Hermenêutica Constitucional**. Coleção Professor Gilmar Mendes, v. 1. São Paulo: Método, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**, revisada e atualizada. 7. ed. São Paulo:Saraiva, 2009.
- TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília: CGU, 2010.
- UNES PEREIRA, Flávio Henrique. **Sanções disciplinares: o alcance do controle jurisdicional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- VALIM, Rafael. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1989.