

**UNIVERSIDADE FUMEC
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E DA SAÚDE - FCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

GLÁUCIA MILAGRE MENEZES

**ANÁLISE DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO
CONTRADITÓRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DO
SERVIDOR PÚBLICO DE MINAS GERAIS EM FACE DA LEI ANTICORRUPÇÃO
MINEIRA**

Belo Horizonte/MG

2020

GLÁUCIA MILAGRE MENEZES
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7367759718310512>

**ANÁLISE DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO
CONTRADITÓRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DO
SERVIDOR PÚBLICO DE MINAS GERAIS EM FACE DA LEI ANTICORRUPÇÃO
MINEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Universidade FUMEC como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Instituições Sociais, Direito e Democracia.

Área de concentração: Instituições Sociais, Direito e Democracia

Linha de Pesquisa: Direito Público (Esfera pública, legitimidade e controle)

Orientador: Professor Doutor **Marcelo Barroso Lima Brito de Campos**

Belo Horizonte/MG

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Menezes, Gláucia Milagre, 1974-

Análise da observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo disciplinar do servidor público de Minas Gerais em face da lei anticorrupção mineira / Gláucia Milagre Menezes. - Belo Horizonte, 2020.

100 f.

Orientador: Marcelo Barroso Lima Brito de Campos

Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Belo Horizonte, 2020.

1. Servidores públicos - Minas Gerais. 2. Processo administrativo - Minas Gerais. 3. Contraditório (Direito). 4. Corrupção – Legislação.
I. Título. II. Campos, Marcelo Barroso Lima Brito de. III. Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde.

CDU: 35.077.3


Dissertação intitulada "ANÁLISE DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DO SERVIDOR PÚBLICO DE MINAS GERAIS EM FACE DA LEI ANTICORRUPÇÃO MINEIRA" autoria de GLÁUCIA MILAGRE MENEZES, aprovada com distinção pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:




Prof. Dr. Marcelo Barros Lima Brito De Campos – Universidade FUMEC
(Orientador)



Prof. Dr. André Cordeiro Leal – Universidade FUMEC
(Examinador Interno)




Prof. Dr. Sérgio Henrique Zandoná Freitas – Universidade FUMEC
(Examinador Interno)



Prof. Dr. Adriano da Silva Ribeiro – (Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG)
(Examinador Externo)



Prof. Dr. Bruno Wanderley Júnior (UFMG)
(Examinador Externo)



Prof. Dr. Sérgio Henrique Zandoná Freitas
Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito
Universidade FUMEC

Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2020

Aos meus pais e filho.

AGRADECIMENTOS

À Deus, gratidão por todo amparo.

Aos meus pais, Antônio Severino de Menezes e Alécia Milagre Menezes, pelo amor incondicional e por acreditarem que mim.

Ao meu filho Vinícius Menezes Braga, que a todo o momento me apoiou, sem o qual não conseguiria realizar esse projeto de vida;

Aos meus irmãos Shirley, Patrícia e Ângelo, pela torcida constante, e aos familiares e amigos, pelo carinho de sempre.

Ao Professor Doutor Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, meu orientador, que pela sua larga sapiência do conhecimento jurídico, pode nortear o desenvolvimento da minha dissertação, demonstrando total atenção e disponibilidade à reestruturação das minhas explicações e necessidades de abordagem acadêmica, no assunto ora ministrado.

Ao Professor Doutor Sérgio Henriques Zandona Freitas, que tenho imenso carinho e tenho a honra em convidá-lo para compor a banca, meu eterno agradecimento aos ensinamentos compartilhados, pois sempre esteve atento as necessidades acadêmicas dos mestrandos quanto a aprendizagem, ajudando-nos a dissipar a ansiedade acadêmica que às vezes nos atropela o coração. Agradeço o acolhimento e por me demonstrar o excelente profissional e pessoa (parte humana) que é, incentivador da pesquisa e da produção acadêmica, nacional e estrangeira.

Ao Professor Doutor André Cordeiro Leal, que tenho a honra de convidar a compor a banca, com o qual tive o privilégio de ser sua aluna por três semestres seguidos. Agradeço em me despertar a consciência de estudos relevantes e contemporâneos e, que ao mesmo tempo, dominam a sociedade de longas datas, bem como me faz questionar a dogmaticidade do direito que sempre se impôs às disciplinas jurídicas e é pouco questionada.

Ao Professor Doutor Adriano da Silva Ribeiro, que tenho a honra de convidar a compor a banca, pelo cabedal de conhecimento que detém, sempre empenhado na produção acadêmica e no acompanhamento de estudos atuais e relevantes do Direito na Administração Pública. Um exemplo de profissional para todos que pretendem seguir o labor da docência.

Ao Professor Doutor Bruno Wanderley Júnior, que tenho a honra de convidar a compor a banca, pela vasta experiência na docência, que dedica com muito esmero e responsabilidade. Fico imensamente feliz e grata pela presença em minha defesa, momento que levarei na minha memória e no meu coração. Meu muito obrigada.

Aos colegas do Mestrado, dos quais terei lembranças carinhosas, retratadas pelos corredores da FUMEC, das salas de aula, grupos virtuais e viagem para apresentação de artigo,

presentes de Deus e que espero não me afastar, agradeço pelo companheirismo e acolhimento, em especial a Laís Alves e ao Flávio Murad.

À minha equipe de trabalho do Núcleo de Correição Administrativa da Fundação Ezequiel Dias que, em virtude da sua maturidade, auxiliou-me certamente para que eu pudesse trilhar os caminhos já percorridos, dando-me tranquilidade no desenvolvimento dos meus trabalhos acadêmicos e profissionais. Estendo os agradecimentos também à da Controladoria Seccional.

Aos meus chefes que entenderam a minha necessidade quanto ao estudo acadêmico para a minha vida profissional e que me apoiaram nessa fase tão singular.

A todos os profissionais da FUMEC, da FUNED e da CGE/MG que de alguma forma contribuíram para que esse sonho pudesse ser concretizado.

“Eu não procuro saber as respostas, procuro compreender as perguntas”.

Confúcio

RESUMO

A proposta é compreender que, no âmbito da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, existem dois procedimentos punitivos, quais sejam, o Processo Administrativo Disciplinar e o Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica, este oriundo da Lei Anticorrupção, que embora sejam processos sancionatórios, em sede de Corregedoria-Geral, possuíram procedibilidades diferentes, o que possibilita questionar quanto à observância da aplicação da ampla defesa e do contraditório, sobretudo no Processo Administrativo Disciplinar. Portanto, esse o foco que a pesquisa busca no sentido de compreender e fornecer uma visão crítico-propositiva dos principais aspectos discutidos, com ênfase em preceitos constitucionais. Pretende-se, assim, verificar se há diferença de aplicabilidade dos princípios da ampla defesa e do contraditório com vistas ao aprimoramento do Processo Administrativo Disciplinar mineiro, tendo como base: as regras da processualística que norteiam o processo de responsabilização de pessoa jurídica contidos na Lei Federal nº 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 46.782/2015, antes da alteração dada pelo Decreto Estadual de nº 47.752/19, no âmbito do Poder Executivo Estadual; e a proposta legislativa que estava em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais que visou o aperfeiçoamento da aplicação desses princípios. A vertente metodológica utilizada na pesquisa será a jurídico-dogmática, com método de abordagem do conhecimento o hipotético-dedutivo, pois mediante a apresentação do problema se pode refutar ou não a hipótese. Quanto aos tipos genéricos de pesquisa, é possível classificá-la em jurídico-compreensivo, jurídico-propositivo e jurídico-comparativo. A pesquisa se embasou na “Teoria do Processo Constitucional” de José Alfredo de Oliveira Baracho, em que visa identificar a supremacia das normas constitucionais sobre as demais que compõe o corpo normativo processual vigente, mediante da imposição das garantias constitucionais dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Os resultados obtidos por meio do presente estudo indicam que o Estatuto do servidor público mineiro necessita se modernizar frente a observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, em comparação à Lei Anticorrupção também do Estado de Minas Gerais, vez que se faz necessária harmonização dos trâmites processuais, tendo em vista o Processo Administrativo Disciplinar e a evolução legislativa que tem por norte a concretização do Estado Democrático de Direito, podendo ser proposta reformulação do seu corpo normativo. Acredita-se que a identificação dos princípios da ampla defesa e contraditório no Processo Administrativo Disciplinar e no Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica, bem como a análise das diferenças processualísticas em decorrência dessas garantias constitucionais, pode-se propor reforma legislativa. Constata-se, assim, que é essencial que se oportunize ao servidor público, que responde a tal processo correccional, se valer das garantias de seus direitos fundamentais em processo.

Palavras-chave: Constituição da República Federativa do Brasil; ampla defesa e contraditório; Processo Administrativo Disciplinar mineiro; Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica de Minas Gerais; processualística e Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

The proposal is to understand that, within the scope of the Comptroller General of the State of Minas Gerais, there are two punitive procedures, namely, the Disciplinary Administrative Process and the Administrative Process for Accountability of Legal Entities, this coming from the Anticorruption Law, which although they are legal sanctioning, at the Internal Affairs Department, had different rites, which makes it possible to question the observance of the application of the broad defense and the contradictory, especially in the Disciplinary Administrative Process. Therefore, this is the focus that the research seeks to understand and provide a critical-propositional view of the main aspects discussed, with an emphasis on constitutional precepts. It is intended, therefore, to verify if there is a difference of applicability of the principles of broad defense and contradictory with a view to improving the Minas Gerais Administrative Disciplinary Process, based on: the procedural rules that guide the legal responsibility process contained in the Law Federal No. 12,846 / 2013, regulated by State Decree No. 46,782 / 2015, before the amendment given by State Decree of No. 47,752 / 19, within the scope of the State Executive Branch; and the legislative proposal that was pending at the Legislative Assembly of Minas Gerais that aimed at improving the application of these principles. The methodological aspect used in the research will be the legal-dogmatic one, with the hypothetical-deductive method of approaching knowledge, because by presenting the problem one can refute or not the hypothesis. As for the generic types of research, it is possible to classify it into legal-comprehensive, legal-propositional and legal-comparative. The research was based on the "Theory of the Constitutional Process" by José Alfredo de Oliveira Baracho, in which it aims to identify the supremacy of the constitutional norms over the others that make up the current procedural normative body, through the imposition of constitutional guarantees of the constitutional principles of the adversary and of broad defense. The results obtained through this study indicate that the Statute of the civil servant of Minas Gerais needs to be modernized in view of the observance of the constitutional principles of broad defense and contradiction, in comparison to the Anticorruption Law also of the State of Minas Gerais, since it is necessary to harmonize the procedural steps, in view of the Disciplinary Administrative Process and the legislative evolution that is guided by the realization of the Democratic Rule of Law, with the possibility of reformulating its normative body. It is believed that the identification of the principles of widespread and contradictory defense in the Disciplinary Administrative Process and in the Administrative Process for Accountability of Legal Entities, as well as the analysis of procedural differences due to these constitutional guarantees, it is possible to propose legislative reform. Thus, it appears that it is essential that the public servant, who responds to such correctional process, be given the opportunity to avail himself of the guarantees of his fundamental rights in process.

Keywords: Constitution of the Federative Republic of Brazil; broad and contradictory defense; Administrative Disciplinary Process of Minas Gerais; Administrative Process for Accountability of Legal Entities in Minas Gerais; procedural and Democratic Rule of Law.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGE	Advocacia Geral do Estado
AGU	Advocacia Geral da União
AGR	Agravo
ALMG	Assembléia Legislativa de Minas Gerais
AM	Amazonas
Art.	Artigo
ASV	Autorização de Saída de Veículo
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CADIM	Cadastro Informativo de Inadimplência do Estado de Minas Gerais
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CGE	Controladoria-Geral do Estado
CGU	Controladoria-Geral da União
CNEP	Cadastro Nacional de Pessoas Punidas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CR/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
Dec.	Decisão
DF	Distrito Federal
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
Dj	Diário de Justiça
DJE	Diário de Justiça Eletrônico
DES.	Desembargador
EC/69	Emenda Constitucional n. 69
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
FUMEC	Fundação Mineira de Educação e Cultura
Gov.	Governo
HC	Habeas Corpus
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
J.	Julgamento
JRPAR	Junta de Recursos de Processos Administrativos de Responsabilização

MS	Mandado de Segurança
MASP	Matrícula de Servidor Público
Min.	Ministro
MG	Minas Gerais
n.	Número
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
P.	Página
P1/P2	Princípios
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PAR	Processo de Responsabilização de Pessoa Jurídica
PDF	Portable Document Format
PLC	Projeto de Lei Complementar
PR	Paraná
RE	Recurso Extraordinário
RENAVAM	Registro Nacional de Veículos Automotores
Rel.	Relator
RMS	Recurso do Mandado de Segurança
SAI	Sindicância Administrativa Investigatória
SAD	Sindicância Administrativa Disciplinar
SAP	Sindicância Patrimonial
SAB/SDB	Sindicância de Avaria ou Desaparecimento de Bens
SEI	Sistema Eletrônico de Dados
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIAD	Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços
SICAP	Sistema de Cadastro de Prestação de Contas
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
T.	Turma
TAD	Termo de Ajustamento Disciplinar
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15	
2	TEORIA CONSTITUCIONAL DO PROCESSO	20	
3	O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	24	
	3.1	DISTINÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS	24
	3.2	HISTÓRICO SOBRE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	29
	3.3	CONCEPÇÃO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	31
4	A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	36	
	4.1	A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO	38
	4.1.1	Princípio do devido processo legal	38
	4.1.2	Princípios do contraditório e ampla defesa	42
5	O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DO SERVIDOR PÚBLICO MINEIRO	47	
	5.1	A INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS JUDICIAL E ADMINISTRATIVA	50
	5.2	CONCEITO, FORMAÇÃO E EXTINÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR	52
	5.3	DAS PENALIDADES	58
6	O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS	60	
	6.1	DOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DO PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA, OBJETIVO E COMPETÊNCIA	66
	6.2	DAS SANÇÕES	73

7. ANÁLISE COMPARATIVA DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E DE RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA	77
7.1 DIFERENÇAS ENTRE OS PROCESSOS CORRECIONAIS QUANTO À OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO, BEM COM DO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL	77
7.2 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO MINEIRA	82
8. CONCLUSÕES	85
REFERÊNCIAS	89

1 INTRODUÇÃO

Esta introdução da dissertação foi organizada por assuntos, a saber, o tema-problema, a justificativa, metodologia adotada, os objetivos geral e específicos e a hipótese.

Em se tratando de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) no Estado de Minas Gerais, regado pela Lei Estadual de nº 869/52, este conhecido por Estatuto do servidor público mineiro, a comissão processante após finalizada a instrução, com a apresentação das alegações finais, em âmbito de Controladoria Seccional ou Setorial, elabora seu relatório final, que acompanhado da respectiva Nota de Auditoria, ou de Parecer Técnico, em se tratando de Nível Central da CGE/MG, são enviados à Autoridade Máxima do Órgão ou Entidade para decisão. No Nível Central, tem-se o Corregedor-Geral. (MINAS GERAIS, 1952).

Verifica-se que pela Controladoria-Geral, na Corregedoria-Geral, mesmo Órgão que controla a tramitação de PAD no Estado de Minas Gerais, instaura-se e julga processos administrativos de responsabilização de pessoa jurídica pela prática dos atos lesivos à administração pública estadual de acordo com o Decreto Estadual de nº 46.782, de 23 de junho de 2015. (MINAS GERAIS, 2015). Tal norma foi oriunda da normatização exigida na Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (BRASIL, 2013).

Até o ano de 2019, o PAR desenvolvia-se de maneira diferenciada da atual, na abordagem final da sua instrução e julgamento, até o trâmite da finalização da instrução processual e apresentação prévia da defesa final da acusada. O diferencial desse momento é o acesso do processo à Advocacia-Geral do Estado, para manifestação, quando daí seguia abrindo vista à empresa acusada, para que esta apresentasse a sua defesa final, para posterior decisão da Autoridade Máxima.

Percebe-se que os trâmites processuais são diferenciados para a apuração de responsabilização do servidor público e da pessoa jurídica (PAR), quanto aos atos constantes no processo no momento da oferta da defesa final do processado até a decisão. O trâmite processual de cada um, embora tenha suas peculiaridades, nos dias atuais se assemelham quanto a finalização da instrução, até a decisão final da demanda.

Portanto, considerando o Decreto Estadual de nº 46.782, de 23 de junho de 2015 antes da sua alteração pelo Decreto nº 47.752/2019, de 12/11/2019, a de se considerar que o tramite realizado pela Lei Anticorrupção no Estado de Minas Gerais poderia ensejar ao acusado, num PAD, posicionamentos de Órgãos diversos e o aprimoramento da observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório. (MINAS GERAIS).

Ademais, tramitava na Assembleia Legislativa de Minas Gerais um projeto de lei que discorria sobre um novo Estatuto do Servidor Público de Minas Gerais que, e diante da sua importância na vida funcional do servidor, deveria propor maior amplitude quanto a essa observância num PAD, considerando o vigente e a Constituição da República de 1988. (BRASIL, 1988).

Com foco na área correcional, e diante do contexto apresentado, questiona-se: o Estatuto do servidor público mineiro observa os princípios da ampla defesa e do contraditório em face da Lei Anticorrupção Estadual, antes e depois da sua alteração em 2019? Considerando esta processualística do PAD e do PAR, poderia harmonizar os trâmites legislativos após a instrução até o momento decisório? A proposta legislativa na Assembleia Legislativa de Minas Gerais visou o aperfeiçoamento da aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório no PAD?

Embora exista doutrina e jurisprudências quanto a importância da operacionalização dos princípios da ampla defesa e do contraditório nos processos administrativos, tem-se poucos estudos que analisam o uso desses princípios nos processos administrativos disciplinares do Estado de Minas Gerais, considerando a vigência da Lei Estadual de nº 869, de 06 de julho de 1952 e escassa comparação quanto ao trâmite processual da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, regulamentada pelo Decreto Estadual de nº 46.782, de 23 de junho de 2015. (MINAS GERAIS).

Iniciando pela escolha de qual o método de abordagem do conhecimento, isto é, do raciocínio científico, tem-se o hipotético-dedutivo, pois mediante a apresentação do problema se pode refutar ou não as hipóteses. No caso, verifica-se se a lei estadual que norteia a procedibilidade disciplinar do servidor público observa os princípios da ampla defesa e do contraditório em face à lei anticorrupção mineira vigente. Ainda, a proposta legislativa em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas de Gerais poderia aperfeiçoar a aplicação dos princípios citados.

A vertente metodológica de pesquisa, no caso em tela, é a jurídico-dogmática, pois na dissertação contém elementos internos do ordenamento jurídico, dentro do âmbito administrativo e constitucional.

Analisando os tipos genéricos de pesquisa, é possível classificá-la em jurídico-compreensivo ou jurídico-interpretativo; jurídico-propositivo e jurídico-comparativo. Será considerado se a atual lei disciplinar mineira está em consonância com os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, tendo em vista o teor da lei anticorrupção do Estado de Minas Gerais, embora possa se aperfeiçoar. Ademais, tem-se a intenção de propor

uma modernização legislativa do Processo Administrativo Disciplinar, aperfeiçoando a sua aplicação tendo em vista os princípios citados.

Com enfoque no modo de análise das fontes, tem-se a pesquisa qualitativa. É considerada uma série de métodos que podem ser empregados com o objetivo principal de proporcionar uma análise mais profunda do objeto desse estudo, em suas múltiplas características e relações; e, finalmente, elaborar uma nova visão procedimental do PAD, conforme o que já está sendo implementado pela Lei anticorrupção no Estado de Minas Gerais, contribuindo para uma visão sistêmica mais democrática desse processo, em sua complexidade.

Ademais, sob os aspectos metodológicos, apresenta-se o caráter pluridisciplinar, visto intermediar entre os conteúdos de Direito e da Auditoria; a análise da natureza dos dados nos critérios primário, como leis; jurisprudências; projetos de lei; e secundário, como base de dados da Assembleia Legislativa; base de dados da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Biblioteca Virtual da FUMEC; base de dados da Universidade de São Paulo; Revista Meritum; Universidade Federal de Minas Gerais e do Senado Federal.

Por fim, os procedimentos e as técnicas de coleta de dados como pesquisa bibliográfica, projeto de lei na Assembleia Legislativa de Minas Gerais e informações que ocorrem por meio de pesquisas teóricas, levantamento bibliográfico e análise de jurisprudência.

Analisar a observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo disciplinar do Estatuto do servidor público mineiro em comparação ao PAR da Lei Anticorrupção do Estado de Minas Gerais.

Quanto aos objetivos específicos, buscou-se: 1) Discutir sobre a aplicação dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, dando ênfase na seara correcional; 2) Analisar as fases dos processos do PAD e do PAR; 3) Aprofundar na análise do processo decisório do PAR e do PAD, que ocorre no final da instrução processual; 4) Verificar a aplicabilidade e as diferenças dos princípios da ampla defesa e do contraditório no PAR e PAD, em momentos decisórios; 5) Propor o aprimoramento do PAD mineiro quanto a observância do momento decisório da processualística que norteia o processo de responsabilização de pessoa jurídica pela Lei Federal nº 12.846/2013. (BRASIL, 2013). A lei federal foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 46.782/2015, dando ênfase ao corpo normativo antes da alteração pelo Decreto nº 47.752/2019, de 12/11/2019. (MINAS GERAIS); 6) Efetuar o levantamento, bem como avaliar se a proposta legislativa que estava em trâmite na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, se visava aperfeiçoar a aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo disciplinar.

Considerando que o Estatuto do servidor público mineiro poderia aprimorar a observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, em comparação à Lei Anticorrupção também do Estado de Minas Gerais, considerando o corpo normativo desta antes da alteração dada em 2019. Afirma-se que quanto o trâmite do PAD, nova proposta de reformulação do seu corpo normativo é possível ser discutida em meio acadêmico.

O marco teórico dessa dissertação é a Teoria do Processo Constitucional, pela obra de José Alfredo de Oliveira Baracho. (BARACHO, 2006).

Neste sentido, no capítulo introdutório apresentou o que seja essa teoria, o seu embasamento doutrinário e legal, além do entendimento pelo exercício dos princípios do contraditório e da ampla defesa em processo judicial e administrativo, propondo interfaces com as abordagens de estudiosos como Rosemiro Pereira Leal (LEAL, 2018), André Cordeiro Leal (LEAL, 2002) e Sérgio Henriques Zandona Freitas (FREITAS, 2014), dentre outros.

O segundo capítulo preocupou em analisar o que seja princípio, regra, e como proceder no caso de colisão entre eles, a evolução histórica dos princípios da ampla defesa e do contraditório nas constituições brasileiras, bem como a definição doutrinária desses institutos e, por último, o estudo desses princípios à luz da Constituição da República de 1988.

No terceiro capítulo, discorreu-se sobre a aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório em processos administrativos, inclusive o correcional, sob o enfoque das jurisprudências do Supremo Tribunal Federal.

O quarto capítulo analisou a independência institucional das esferas judicial e administrativa em matérias que repercutem na esfera correcional, e os procedimentos e processos que são desenvolvidos pela corregedoria em decorrência de possível irregularidade funcional, pelo Poder Executivo de Minas Gerais, em especial, o processo administrativo disciplinar em face de servidor público civil.

O quinto capítulo estuda o processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica, pelo Poder Executivo de Minas Gerais, o seu desenvolvimento até a decisão final.

A intenção ao elaborar os capítulos quatro e cinco foi apresentá-los de maneira que os subtemas tratados pudessem ser percorridos de maneira paralela, para que o leitor pudesse ter uma visão sistêmica de tais processos, embora fisicamente em capítulos apartados.

O sexto capítulo tratou de apresentar uma análise comparativa dos trâmites processuais e o emprego dos princípios do contraditório e da ampla defesa no PAD e PAR, além de apresentar a matéria pertinente ao projeto de lei que visou instituir um novo Estatuto do Servidor Público Civil de Minas Gerais, bem como uma nova proposta legislativa que

contemple uma procedibilidade com o fim de aprimorar a observância do emprego de tais princípios.

É importante frisar que já é de profícua preocupação daqueles que labutam na seara correcional o constante acesso aos acusados dos princípios do contraditório e da ampla defesa tanto no PAD e quanto no PAR, porém, em meio acadêmico, busca-se discutir uma melhora no trâmite processual do PAD frente os princípios constitucionais citados, considerando que a Lei Estadual de nº 869/52 foi elaborada em contexto histórico que difere do desenvolvimento dos trabalhos administrativos num país que institucionalizou o Estado Democrático de Direito, cujo emprego está em constante aprimoramento. (MINAS GERAIS, 1952).

2 TEORIA CONSTITUCIONAL DO PROCESSO

A propósito da constitucionalização do processo, anote-se que o início da realização dos estudos, bem como a publicação de obras, ocorreu a partir do fim da década de 1960, pelo jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio (1977).

O precursor do estudo, no Brasil, foi José Alfredo de Oliveira Baracho que publicou, em 1984, a pioneira obra “Processo constitucional” (BARACHO, 1984). A partir de 1990, na Itália, a teoria do processo constitucional passou a ser estudada, mas, sob a denominação de “modelo constitucional do processo”, por Italo Andolina e Giuseppe Vignera (LEAL, 2018, p. 87).

Considerando a teoria constitucionalista do processo, de autoria de José Alfredo de Oliveira Baracho, o trabalho visa identificar a supremacia constitucional sobre as demais normas processuais vigentes, mediante da imposição das garantias constitucionais. Neste sentido, o codificador dessa teoria dispõe: “O processo constitucional não é apenas um direito instrumental, mas uma metodologia de garantia dos direitos fundamentais. [...]” (BARACHO, 2006, p. 47).

E complementa dispondo que:

[...] Através da Jurisdição Constitucional assegura-se a ordem fundamental, na medida em que se aplicam aos casos concretos as normas constitucionais, esclarecendo-se seu âmbito de aplicação e garantindo o cumprimento da lei fundamental, que prevalece sobre a lei ordinária. (BARACHO, 2004, p. 112).

O processo constitucional é pelo império do reconhecimento das tutelas constitucionais para se efetivar os direitos fundamentais, pela garantia do imediato exercício desses direitos. O citado autor ainda ensina que:

Os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, e a própria jurisdição, como direitos diretamente aplicáveis. É nesse sentido que a jurisdição em suas distintas instâncias, em razão das normas constitucionais, está obrigada à imediata aplicação dos direitos fundamentais. As interpretações de uma norma ordinária não pode desconhecer o conteúdo normativo do direito fundamental. [...] (BARACHO, 2006, p. 54)

A teoria constitucional do processo tem por fim construir sobre a processualística tradicional a supremacia do comando constitucional, no sentido de que às decisões de todos os poderes constitucionais sejam motivadas, considerando o Estado Democrático de Direito.

Sérgio Henriques Zandona Freitas ensina sobre a teoria constitucionalista do processo que:

O pesquisador e constitucionalista mineiro José Alfredo de Oliveira Baracho elucidou, a partir do pioneiro estudo do tema Constituição e Processo, a teoria constitucionalista do processo, acolhida com paridade pelo jurista mexicano Hector Fix-Zamudio – que resplandeceu o tema por meio de várias obras e artigos dedicados ao assunto – e, que, só recentemente, sob a denominação de “modelo constitucional” do Processo, ficou explícito seu desmembramento, nas reflexões de Ítalo Andolina, quando afirma que o *processo*, em seus novos contornos teóricos na pós-modernidade, apresenta-se como necessária *instituição constitucionalista* que, pela principiologia constitucional do *devido processo* que compreende os princípios da reserva legal, da ampla defesa, da isonomia e do contraditório.

O conceito moderno de Estado Democrático de Direito exige que o legislador, nas sociedades Políticas Democráticas de Direito, uma vez eleito, submeta-se aos princípios do Processo como instituição jurídica balizadora da soberania popular e da cidadania, cujos fundamentos se assentam no instrumento da jurisdição constitucional e esta como atividade judicatória dos julgadores, de forma legal, preexistente e básica, como única fonte de poder constituinte.

Assim, não é demais reprimir que o processo constitucional tem por fundamento garantir o princípio da supremacia constitucional, possibilitando a efetiva tutela, proteção e fomento dos direitos fundamentais. (FREITAS, 2014, p. 51-52)

Nesse contexto, afirma Adriano da Silva Ribeiro que a Constituição da República, de 1988, “passou alicerçar as bases do processo, pelo que, de um lado, Direito Constitucional Processual compreende os princípios constitucionais do processo, e, de outro lado, o Direito Processual Constitucional alude à jurisdição constitucional”. E defende, ainda, ser “Pertinente, ademais, essa divisão, a imprimir metodologia para o pensamento quanto ao direito processual civil e, no que toca ao foco de estudo, também no processo administrativo” (RIBEIRO, 2020, p. 28).

Dentre as garantias constitucionais estão os princípios do contraditório e da ampla defesa, a motivação¹ das decisões, o direito de apresentar provas, a defesa técnica, bem como a instrumentalidade das formas, o direito adquirido, a coisa julgada, dentre outras.²

De acordo com Camilla Mattos Paolinelli:

A instituição do paradigma do Estado Democrático de Direito através da Constituição Brasileira de 1988 que, por sua vez, consagrou um extenso rol de direitos humanos elevados à categoria de direitos fundamentais (via positivação interna), não só

¹ Conforme o inciso X do art. 93 da Constituição da República de 1988, utiliza-se a expressão **motivação** às decisões administrativas, todavia, entende-se mediante o significado de **fundamentação** e, devido a sua importância, merecia melhores estudos que vão além do que é exposto na presente dissertação.

² “Insta, portanto, a observância da conveniência e oportunidade, além da motivação, proporcionalidade e razoabilidade a fim de se obter uma interpretação adequada das normas administrativas que contêm indeterminação. Entretanto, sabe-se que, para um ideal de democraticidade, a atenção a outros aspectos faz-se necessária perante o ato interpretativo e de aplicação da norma. É imperioso ao agente administrador observar os ideais basilares do Estado Democrático de Direito, assim como os princípios do processo, sobretudo do processo administrativo. Convém ao administrador, ao lidar com questões do processo administrativo disciplinar, ter em mente a existência de uma teoria geral do processo, em respeito ao contraditório [...]” (MARIA, 2017, p. 46)

possibilitou a proteção, mas o efetivo exercício desses mesmos direitos - fundamentos do Estado (art. 1º, III c/c art. 4º, II da CR) - através da consagração das garantias constitucionais (inúmeras delas de natureza processual), como exigência lógica para proteção integral da dignidade humana.

Dessa aproximação e vinculação direta entre Processo e Constituição surge o processo constitucional (Direito Processual Constitucional ou Direito Constitucional Processual) que, por sua vez, constitui-se como um conjunto de princípios e regras que norteiam e regem a atuação da Jurisdição, assegurando a supremacia do Texto Constitucional e garantindo a proteção de direitos e garantias fundamentais, conformadores do Estado Democrático de Direito. (PAOLINELLI, 2016, p. 32-33)

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho, por outro lado, “[...] há muita controvérsia sobre a conceituação de garantias constitucionais, entendendo-se até mesmo que rigorosamente elas se confundem com os próprios direitos fundamentais [...]” (KILDARE, 2007, p. 641). Nesse contexto, o autor se posiciona quanto a definição do que seja garantia constitucional, isto é, “[...] determinações e procedimentos mediante os quais os direitos inerentes à pessoa humana obtêm uma tutela concreta. [...]” (KILDARE, 2007, p. 641), citando em sua obra as garantias constitucionais, previstas no art. 5º, tais como: o inciso LIV, da Constituição Federal de 1988, como o devido processo legal e o inciso LV, o contraditório e a ampla defesa. Integra-se ao rol a duração razoável do processo e os meios necessários que proporcionem a celeridade processual, quando a Emenda Constitucional n 45/2004 inseriu no texto constitucional o inciso LXXVIII ao art. 5º (BRASIL, 1988).

Quanto aos direitos fundamentais da pessoa humana tem-se o direito à vida, à liberdade, à privacidade, às liberdades constitucionais, à igualdade, à propriedade, à segurança, à educação, à saúde, aos direitos sociais (dos trabalhadores).

Thaís Campos Maria dispõe sobre a base do processo constitucional no seu seguinte entendimento:

A base de sustentação do processo constitucionalizado está no devido processo legal, ou devido processo constitucional, que se forma, precipuamente, pelo direito de ação, compreendida esta como o direito de obter do Estado a prestação jurisdicional por meio da jurisdição, pelo direito à ampla defesa, com todos os meios a ele inerentes; pelo direito à defesa técnica [...]; pela garantia à não surpresa e à coparticipação no processo na construção do provimento, por meio do contraditório; pelo direito à ampla produção probatória; [...]; e pela garantia de tratamento isomênico aos sujeitos do processo. (MARIA, 2017, p. 56-57).

A instituição do Estado Democrático de Direito por meio da Constituição da República de 1988 concebeu a concretização e o exercício dos direitos fundamentais mediante as garantias constitucionais. O exercício das normas processuais, com vista na Constituição democrática, se exprime fundamentando-se na consagração das garantias constitucionais, como matrizes processualísticas na proteção da dignidade da pessoa humana.

No sentido da efetividade dos direitos fundamentais também é louvável citar o posicionamento de Rosemiro Pereira Leal (2006). Para esse autor, ao processo se deve manter a observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório, para que haja a isonomia processual realmente garantida (LEAL, 2006, p.11). Propõe uma reconstrução de procedimentos democráticos, passíveis de refutabilidade. A interpretação e aplicação das normas ocorrem com a observância desses princípios constitucionais, pois são auto-executáveis, quer dizer líquidos, certos e exigíveis (LEAL, 2018, p. 108). Essa racionalidade tem raízes nos estudos de Karl Popper (1974), que se baseia na busca da verdade real. É contrário à resolução dos problemas por meio da indução, quando as expectativas poderiam ser advindas apenas do costume de certas práticas (POPPER, 1974, p. 219-231).

Em decorrência da vigência da Constituição da República de 1988, a decisão racional não pode estar ligada a mera vontade do julgador, tanto na esfera judicial, quanto a administrativa. A formação dessa decisão vem da construção de um processo por meio de manifestação isonômica das partes.

André Cordeiro Leal ensina que “[...] o processo só existe se permeado pelo contraditório, embora tal fato, *per se*, não bate à asseguaração da presença do contraditório em todos os procedimentos preparatórios dos atos estatais.” (LEAL, 2002, p. 85).

Conforme dispõe Adriano da Silva Ribeiro: “Destaca-se, que, no âmbito do processo administrativo, há necessidade de superação da instrumentalidade em favor da compreensão do processo, em respeito ao contraditório, praticado nos termos da Constituição da República e do devido processo legal”. (RIBEIRO, 2020, p. 117).

O direito de produção probatória é essencial para a demonstração dos fundamentos das alegações, na construção do processo, proporcionando às partes a paridade de oportunidade de produção de provas. Com base nessa ideia, o contraditório atribui às partes a capacidade de argumentar e contra argumentar. É inegável e inafastável a conexão que deva existir entre a fundamentação da decisão e o princípio do contraditório e da ampla defesa, proporcionando a tutela efetiva dessas garantias.

3 O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Busca-se desenvolver neste capítulo as concepções doutrinárias sobre o que sejam princípios e regras, e o emprego dos mesmos em caso de colisão.

Além disso, preocupa-se em apresentar a evolução histórica dos princípios do contraditório e da ampla defesa nas Constituições brasileiras, desde o início da República, até o estudo do emprego de tais institutos de acordo com a Constituição da República de 1988, além de conceituá-los, com o fim de enquadramento legal nos trâmites processuais, com destaque para a seara administrativa.

3.1 DISTINÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS

Antes de adentrar nas definições propriamente ditas do que sejam os princípios do contraditório e da ampla defesa, é preciso investigar algumas concepções a respeito de princípios e regras, e, no caso de possível colisão destes, demonstrar o posicionamento doutrinário, com o objetivo de balizar as suas interpretações e, por consequência, sua aplicabilidade.

Diversos critérios são apresentados na doutrina. Segundo Robert Alexy, embora a distinção não seja nova, ainda é obscura. Para ele, normas e princípios são reunidos sob a égide de norma. “Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente. A distinção entre regras e princípios é, portanto, uma distinção entre duas espécies de normas.” (ALEXY, 2008, p.87)

Um dos critérios utilizados pelo autor é a generalidade, e dependendo do seu grau de alcance, poderá ser alto ou baixo, sendo que com relação aos princípios é relativamente alto e quanto às normas, baixo. O conceito de universalidade é oposto à especialidade. Para ele, toda norma é universal ou individual. Já a generalidade, ou seu oposto, a especialidade, é um problema de grau. (ALEXY, 2008, p. 88)

Para esse autor, existem três teses possíveis que tratam da distinção entre regras e princípios. A primeira relata que a tentativa dessa divisão está destinada ao fracasso, porque seria o mesmo que dividir a norma em ambas designações. O segundo pensamento seria aceitar a divisão de norma em regra e princípio em virtude do grau de generalidade. O último critério seria não pela diferença gradual, mas pela qualitativa, como mandamentos de otimização, estando Alexy favorável a esse posicionamento (ALEXY, 2008, p. 88)

Considerando a preferência de Alexy, tem-se por decisiva distinção é que princípios “[...] são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. [...]” (ALEXY, 2008, p. 90) e por serem os princípios mandamentos de otimização, podem ser satisfeitos em graus variados de acordo com a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Tendo colisão entre eles, prevalece aquele que tem o maior peso.³

Já a regra é norma que contém determinações. “Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível.” (ALEXY, 2008, p. 91).

Na visão de Alexy, princípios são normas de conduta otimizável ao caso concreto, e regras são disposições legais que ordenam o que deve ser realizável ou não (ALEXY, 2008, p. 87-91).

Felipe de Oliveira de Souza faz um paralelo entre Robert Alexy e Ronald Dworkin, apontando que “[...] Dworkin elaborou sua distinção como uma das bases teóricas para fazer um “ataque geral ao positivismo” (*general attack on positivism*), sobretudo à versão proposta por seu antecessor em Oxford, Herbert Hart”.(SOUZA, 2011, p.95).

Para Humberto Ávila, o significado de princípio está longe de possuir um significado uniforme. Segundo ele, existem três variantes, “[...] segundo a sua finalidade e o seu fundamento” (ÁVILA, 2007, p. 4), visto como: axioma⁴, postulado e norma.

Tratando de axioma, tem-se por pressuposto um assunto conhecido por todos, que não necessita de comprovação. Já o postulado é tido como pressuposto de condição do conhecimento jurídico, como verdadeiros postulados normativos, vinculados ao objeto que lhe condicionam. E com relação a ser visto como norma, pode ser concebido como prescrição de conduta, de “[...] instituição de valores e fins para a interpretação e aplicação do direito [...]”, em que se determina, permite ou proíbe em função do que é delimitado. (ÁVILA, 2007, p.6)

³“A questão decisiva é, portanto, sob quais condições qual princípio deve prevalecer e qual deve ceder. Nesse contexto, o Tribunal Constitucional Federal utiliza-se da difundida metáfora do peso. Em suas palavras, o que importa é se os interesses do acusado no caso concreto têm manifestamente um peso significativamente maior que os interesses a cuja preservação a atividade estatal deve servir. [...] Em um caso concreto, o princípio P₁ tem um peso maior que o princípio colidente P₂ se houver razões suficientes para que P₁ prevaleça sobre P₂ sob as condições C, presentes nesse caso concreto” (ALEXY, 2011, p.97). “Essa lei, que será chamada de “lei de colisão”, é um dos fundamentos da teoria dos princípios aqui defendida. Ela reflete a natureza dos princípios como mandamentos de otimização: em primeiro lugar, a inexistência de relação absoluta de precedência e, em segundo lugar, sua referência a ações e situações que não são quantificáveis. [...]” (ALEXY, 2008, p.99).

⁴Neste sentido: “A literatura jurídica faz uso do termo “axioma” para explicar tipos de raciocínio jurídico aceitos por todos, e por isso mesmo não-sujeitos ao debate. A veracidade dos axiomas é demonstrada pela sua própria e mera afirmação, como se fossem auto-evidentes. [...]” (ÁVILA, 2007, p.04)

Ensina o autor que na definição contida na Teoria Geral do Direito, os princípios jurídicos são tratados como “[...] normas de otimização⁵ concretizáveis em vários graus, sendo que a medida de sua concretização depende não somente das possibilidades fáticas, mas também daquelas jurídicas; eles permitem e necessitam de ponderação [...]” (ÁVILA, 2007, p. 7).

Ainda Humberto Ávila, entende a regra como normas descritivas e finalísticas (ÁVILA, 2012, p.78) porque no momento da aplicação, avalia-se o conteúdo normativo com a descrição do fato, ou seja, por subsunção.⁶

Humberto Ávila dispõe que as regras são normas retrospectivas, visto que a sua interpretação dependerá da correspondência entre o acontecimento dos fatos com o conteúdo normativo, e os princípios são normas prospectivas, visto que o intérprete se posicionará de acordo com a finalidade almejada (ÁVILA, 2012, p.85).

Citando Canotilho, entende-se por princípios quatro categorias: os fundamentais; os constitucionalmente conformadores; constitucionais impositivos e os princípios-garantia (CANOTILHO, 1993, p. 171-174).

Na primeira terminologia, princípios jurídicos fundamentais são os “[...] historicamente objectivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional” (CANOTILHO, 1993, p.171).

Segundo Canotilho, mesmo princípios os jurídicos fundamentais se integrando à ordem jurídica positiva, não possuem autonomia, sendo “[...] um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo” (CANOTILHO, 1993, p.172). Possuem função negativa ou positiva⁷, contornando a liberdade que tem o legislador no momento legiferante.

Os princípios constitucionalmente conformadores são aqueles “[...] que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Nestes princípios se condensam as opções políticas nucleares e se reflecte a ideologia inspiradora da constituição.” (CANOTILHO, 1993, p. 172)

⁵Para Alexy, os princípios são “mandamentos de otimização” e podem ser consideradas “[...] normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. [...]” (ALEXY, 2008, p.90-91)

⁶Ávila dispõe que “as regras entram em conflito sem que percam sua validade, e a solução para o conflito depende da atribuição de peso maior a uma delas”. Não é imperioso declarar a nulidade de uma dessas regras. (ÁVILA, 2012, p.57-58)

⁷Nesse sentido, quando a função é negativa: “A função negativa dos princípios é ainda importante noutros casos onde não está em causa a negação do Estado de Direito e da legalidade democrática, mas emerge com perigo o “excesso de poder”(1993, p. 171). Quando a função é positiva: “Os princípios jurídicos gerais têm também uma função positiva, “informando” materialmente os actos dos poderes públicos. Assim, por ex., o princípio da publicidade dos actos jurídicos”(CANOTILHO,1993, p. 171).

Os princípios constitucionais impositivos⁸ detêm fins e tarefas programáticas. “[...] subsumem-se todos os princípios que, sobretudo no âmbito da constituição dirigente, impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas. São, portanto, princípios dinâmicos, prospectivamente orientados.[...]”. (CANOTILHO, 1993, 173)

Os princípios-garantia⁹, que traduz “[...] no estabelecimento directo de garantias para os cidadãos e daí que os autores lhes chamem “princípios em forma de norma jurídica” [...] e considerem o legislador estreitamente vinculado na sua aplicação”. (CANOTILHO, 1993, p.173)

Com relação às regras, Canotilho as classificam em normas constitucionais organizatórias e normas constitucionais materiais¹⁰; regras jurídico-organizatórias e regras jurídicas materiais. (CANOTILHO, 1993, p.174-180)

Com relação as regras jurídico-organizatórias, tem-se as regras de competência, quando se trata daquelas destinadas a atribuir esferas de competência aos órgãos constitucionais; regras de criação de órgãos, destinadas a instituir órgãos, por meio de normas orgânicas; regras de procedimento, que visam estabelecer normas procedimentos a serem instituídos nos órgãos. (CANOTILHO, 1993, p. 175-176)

As regras jurídico-materiais são aquelas normas constitucionais que tratam de direitos fundamentais, dando “[...] garantia e conformação constitutiva [...]” (CANOTILHO, 1993, p.177).

A relevância das normas de direitos fundamentais que proporcionam um “status jurídico-material aos cidadãos”. Têm-se as regras de garantias constitucionais, com o fim de proteger vidas e formas de organizações sociais indispensáveis, tais como, por exemplo, o casamento, o funcionalismo público e as Forças Armadas (CANOTILHO, 1993, p. 177). Ainda, inserem-se as regras determinadoras de fins e tarefas do Estado, visando a realização de direitos econômicos, sociais e culturais (CANOTILHO, 1993, p. 179). Por último, as regras constitucionais impositivas, que fixam constitucionalmente normas de carácter permanente e concreto, por imposições legiferantes (criação do sistema nacional da saúde; política de ensino,

⁸Canotilho cita exemplos: “[...] princípio da independência nacional e o princípio da correcção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento [...]. Traçam, sobretudo para o legislador, linhas rectrices da sua actividade política e legislativa.” (CANOTILHO, 1993, p. 173)

⁹Exemplificando expôs: princípio de nullum crimen sine lege e de nullapoena sine lege; o princípio do juiz natural; os princípios de non bis in idem e in dúbio pro reo. (CANOTILHO, 1993, p. 173)

¹⁰ “[...] as primeiras regulam o estatuto da organização do Estado e a ordem de domínio (são normas de “acção” na terminologia italiana); as segundas referem-se aos limites e programas da acção estadual em relação aos cidadãos (são “normas de relação”). É uma distinção ultrapassada, ao estabelecer uma dicotomia qualitativa entre os dois tipos de normas, atribuindo só a um dos grupos o carácter material, e introduzindo no seio da constituição dois compartimentos estanques, um formado pelas normas organizatórias e outro constituído pelas normas materiais. [...]”. (CANOTILHO, 1993, p. 174)

dentre outros) (CANOTILHO 1993, p. 179-180).

Na visão de Cantilho, o sistema interno da constituição “[...] é formada por regras e princípios de diferente grau de concretização (diferente densidade semântica)”, e que se complementam (CANOTILHO, 1993, p 180).

Para Paulo Bonavides, os princípios são normas e estas compreendem regras e princípios. Para ele, princípios “[...] assumem o caráter de idéias jurídicas norteadoras, postulando a concretização na lei e na jurisprudência [...] assinala, regra jurídica de aplicação imediata”. Ideias jurídicas norteadoras, entende como princípio aberto e quanto à norma jurídica de aplicação imediata, como princípio normativo (BONAVIDES, 2006, p. 271-272).

O Prof. Rosemiro Pereira Leal, na Teoria do Direito, refuta a abordagem do sentido de princípio como “fonte dogmática”. Assim, afirma que princípio “[...] é marcoteórico que, introduzido pela linguagem do discurso legal como referente lógico-dedutivo, genérico e fecundo (desdobrável), é balizadores conceitos que lhe são inferentes.” (LEAL, 2018, p. 154).

Toda a argumentação pode ser balizada conforme os princípios, que são os seus norteadores. Neste sentido, se o princípio tratar de assunto específico, torna-se uma premissa legal e tudo que for consequência lógica desse princípio se reconhece por pressuposto processual e fundamentos.

Os pressupostos, para Rosemiro Pereira Leal, são “como inferentes lógico-jurídicos, inscrevem-se na órbita imperativa (prescritiva) do princípio, equivalendo a conceitos específicos, explícitos e infecundos”, pelo que “não permitem flexibilização incompatível com o conteúdo principiológico que lhes deu causa”. Explica, ainda, que “os fundamentos são pressupostos que atuam genericamente ao longo da estrutura da linguagem ou texto legal, irreduzíveis as novas hipóteses [...]” (LEAL, 2018, p.154).

De acordo com José Alfredo de Oliveira Baracho, a norma jurídica “é uma regra que tem destinatários. Ela é organizativa quando dispõe de repartição de competências inerentes aos vários poderes que compoem a estrutura constitucional”. E, mais, “é destinada potencialmente também ao cidadão, destinatário efetivo em todas as ocasiões em que o mesmo comparece para concretização dos seus direitos” (BARACHO, 2006, p. 151).

Ainda ensina José Alfredo de Oliveira Baracho que:

A distinção entre regra e princípio é importante para a compreensão e o modo de funcionamento de uma e de outra. Necessita-se de uma atividade ulterior de concretização que coloca o princípio em relação a um caso específico. A atividade de concretização do princípio é uma atividade positiva. A concretização do princípio pode ser realizada sem que se desconheça a obra do legislador, do intérprete e do juiz. [...] A Constituição tem um valor normativo imediato e direto, ao qual os cidadãos e os poderes públicos estão sujeitos. [...] A Constituição configura como diretamente

operativos certos requisitos que surgem para a sua efetividade. (BARACHO, 2006, p. 154-155).

Ante o exposto, entender a distinção entre regras e princípios facilita a interpretação e a aplicação dos sentidos jurídicos da ampla defesa e do contraditório, de acordo com as matrizes legais que existem no ideal Estado Democrático de Direito, as quais também alcançam o processo administrativo, considerando-as máximas, isto é, fundamentais à processualística brasileira.

3.2 HISTÓRICO SOBRE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

No Brasil, os princípios do contraditório e da ampla defesa não foram expressamente assim consignados desde a primeira Constituição Republicana, outorgada durante o século XIX. É possível abstrair das Cartas políticas substratos desses princípios por meio de seus apontamentos legais.

Iniciando pela Constituição de 1891, no art. 72, §16, assegurava a mais plena defesa aos acusados¹¹ (BRASIL, 1981). Nesse texto legal foi possível perceber a observância da ampla defesa, bem como do contraditório, este através de recursos e meios inerentes à ampla defesa.

No mesmo sentido, a Constituição de 1934, no art. 113, 24, manteve a garantia de ampla defesa aos acusados¹² (BRASIL, 1934).

Pesquisando na Constituição de 1937, percebe-se que no art. 122, §11º, que foi posteriormente suspenso pelo Decreto 10.358 de 1942, dispunha “a instrução criminal será contraditória, asseguradas antes e depois da formação da culpa as necessárias garantias de defesa”¹³ (BRASIL, 1937).

No tocante as Constituições brasileiras, Carolina Ferreira Barreto comenta que:

¹¹ Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes: § 16. Aos acusados se assegurará na lei a mais plena defesa, com todos os recursos e meios essenciaes a ella, desde a nota de culpa, entregue em vinte e quatro horas ao preso e assignada pela autoridade competente, com os nomes do accusador e das testemunhas. (BRASIL, 1891).

¹² Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 24) A lei assegurará aos accusados ampla defesa, com os meios e recursos essenciaes a esta. (BRASIL, 1934).

¹³ 11) à exceção do flagrante delito, a prisão não poderá efetuar-se senão depois de pronúncia do indiciado, salvo os casos determinados em lei e mediante ordem escrita da autoridade competente. Ninguém poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, senão pela autoridade competente, em virtude de lei e na forma por ela regulada; a instrução criminal será contraditória, asseguradas antes e depois da formação da culpa as necessárias garantias de defesa; [...] (BRASIL, 1937).

[...], somente após a Carta Constitucional de 1937 é que foi introduzida, pela primeira vez, a expressão “contraditório” no texto constitucional. Até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, havia previsões expressas do contraditório, porém, todas se encontravam restritas ao âmbito da instrução criminal[...] (BARRETO, 2012).

A Constituição de 1946, segue o mesmo texto normativo, dando destaque novamente ao contraditório na esfera criminal, conforme art 141, 25¹⁴ (BRASIL, 1946).

Na Constituição do Brasil de 1967 foi citado o contraditório, porém, encontrava-se restrito ao âmbito da instrução criminal, como também mencionado na Constituição de 1946. Nesse sentido, rezava no seu art. 150, §16: “A instrução criminal será contraditória, observada a lei anterior, no relativo ao crime e à pena, salvo quando agravar a situação do réu”. (BRASIL, 1967).

Também na Emenda Constitucional de nº 01/69, tida por Constituição de 1969, normatizava os princípios no art. 153, §15¹⁵ (BRASIL, 1969).

O Supremo Tribunal Federal decidia que a ampla defesa citada no art. 153, §15, da Constituição de 1969 (BRASIL, 1969) poderia apenas ser exercida em processos judiciais, excluindo desse âmbito os processos administrativos.¹⁶

Na Constituição da República de 1988, o inciso LV do art. 5º alargou a abrangência do exercício dos princípios do contraditório e ampla defesa, dispondo: “[...] aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.” (BRASIL, 1988).

Portanto, a CR/88 vem institucionalizar o Estado Democrático de Direito e, mediante essa referência, dando ênfase a observância dos citados princípios em sede de processo administrativo.

¹⁴Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 25) É assegurado aos acusados plena defesa, com os meios e recursos essenciais a ela, desde a nota de culpa, que, assinada pela autoridade competente, com os nomes do acusador e das testemunhas, será entregue ao preso dentro de vinte e quatro horas. A instrução criminal será contraditória. (BRASIL, 1946).

¹⁵Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
§ 15. A lei assegurará ao acusados ampla defesa, com os recursos a ela inerentes. Não haverá fóro privilegiado nem tribunais de exceção. (sem grifo no original) (BRASIL, 1969)

¹⁶RE 75.251/ PR – PARANÁ RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator: Min. ALDIR PASSARINHO. Julgamento: 26/10/1982: Ementa: Militar. Soldado da polícia militar do Paraná. Lei 1.943, de 23.06.54 (art. 294, parágrafo único). Ampla Defesa. Art. 153, parágrafo 15 da Constituição Federal. A Ampla Defesa a que se refere o art. 153, parágrafo 15 da Constituição não é de ser entendida como prévia defesa, perante a administração, salvo se houver a respeito expressa previsão legal ou regulamentar. A Ampla Defesa prevista na norma constitucional é a defesa em juízo. [...].

3.3 CONCEPÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

No texto constitucional vigente, os princípios do contraditório e da ampla defesa vem dando harmonia e coerência na ideia de como se estabelece a processualística no Estado Democrático de Direito.

Como já analisado, os princípios denotam valores em que a sociedade deve se nortear, bem como a substância dos atos praticados, no limite estipulado por essas diretrizes. Seguindo esse entendimento, é impossível não fundamentar toda ordem jurídica às suas relevâncias, como mandamentos nucleares na aplicação das normas que regem a processualidade, tanto a constitucional com a infraconstitucional.

Considerando esse posicionamento, faz necessário conceituar tais princípios, que são basilares a todo processo que visa a igualdade de oportunidade às partes que acessam e manifestam nos autos desenvolvidos nas esferas judiciais e administrativas.

Como demonstrado no item anterior, desde a Constituição de 1891, o legislador se preocupava com o direito à plena defesa, sendo que na Constituição de 1937, conhecida por Polaca, o contraditório vem expressamente determinar a sua existência nos processos criminais. Todavia, é sabido que pela natureza desta Constituição, muito haveria de ser feito pelos operadores do Direito para que se observasse realmente a aplicação do contraditório. (BRASIL).

Outorgada na era de Getúlio Vargas, no período do Estado Novo, quando os atos ditatoriais eram impostos sem restrições, como a censura e a instituição da pena de morte. Era a confirmação do poder político na figura do Presidente Vargas.

Neste contexto, as Constituições foram sendo outorgadas contendo ambos princípios, ressaltando que o contraditório apenas cabível à esfera criminal e não à administrativa.

Com a Constituição da República de 1988, também conhecida por constituição cidadã, percebe-se outros olhares pelos constituintes a tais princípios. Isto porque, o anseio do distanciamento do recém passado regime militar vivido pelos brasileiros, essa resistência a tudo que fosse ligado a imagem do autoritarismo ficou muito aflorada nos meios jurídicos, acadêmicos e também políticos. (BRASIL, 1988)

No inciso LV, do art. 5º, da Constituição da República está disposto que “[...] aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988). Mas, pergunta-se: o que seja o princípio da ampla defesa?

Sobre ampla defesa, Alexandre Moraes ensina que é “[...] o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de omitir-se ou calar-se, se entender necessário” (MORAES, 2003, p. 124).

Segundo Uadi Lammêgo Bulos: “[...] O princípio da ampla defesa é o que fornece aos acusados em geral [...] os argumentos necessários para esclarecer a verdade, ou, se for o caso, facultar-lhes calar-se, não produzindo provas contra si mesmos” (BULOS, 2010, p. 671).¹⁷

Para Isabela Dias Neves, não obstante a sua abordagem extrapole o processo administrativo:

Releva observar que o contraditório e a ampla defesa têm de se desenvolver de forma isonômica entre os participantes do processo, de maneira que os princípios do contraditório, da ampla defesa e da isonomia possam estar concatenados com o escopo de serem atingidos os fins precípuos do Estado Democrático de Direito (NEVES, 2006, p. 229).

Contudo, a defesa deve ser técnica, exercida por um advogado, nos termos da Súmula 523, do Supremo Tribunal Federal¹⁸. Paulo Roberto de Gouvêa Medina relata que “[...] a falta de defesa técnica no processo penal induz nulidade absoluta [...]. Já a mera deficiência de defesa configura nulidade relativa, somente decretada se houver prova de prejuízo para o réu” (MEDINA, 2006, p. 39).

Paulo Roberto de Figueiredo Dantas ensina que:

[...] é aquele que confere à parte, num processo, a possibilidade de trazer aos autos todas as suas alegações e provas que considerar úteis a sua plena defesa, à garantia de seus direitos. Em decorrência desse princípio, deverá ser garantido ao réu o direito à citação válida; à nomeação de defensor, quando não puder pagar um advogado em processos criminais; e também à regular intimação para os atos processuais [...], também à aplicação [...] no âmbito dos processos administrativos. (DANTAS, 2009, p. 33).

¹⁷Ainda o mesmo autor cita decisão do Supremo Tribunal Federal, esclarecendo que “[...] qualquer indivíduo que configure como objeto de procedimentos investigatórios [...] tem, dentre as várias prerrogativas que lhe são conferidas constitucionalmente asseguradas, o direito de se permanecer calado [...]” (STF, 1ª T., HC 68.929/SP, Rel. Min. Celso de Mello, decisão de 22-10-1991, RTJ, 141(2):512, Ementário de Jurisprudência n. 1672-2, p. 270, DJ, 1, de 28-8-1992, p. 13453). Acrescenta outra decisão do STF, apontando que o princípio da ampla defesa “[...] tem força direta da Constituição, com conteúdo mínimo essencial, que independe da interpretação da lei ordinária que a discipline.” (STF, 1ª T., RE 255.397, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ, de 7-5-2004) (BULOS, 2010, p. 671)

¹⁸A Súmula 523 do STF dispõe que “No processo penal, a falta de defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só o anulará se houver prova de prejuízo para o réu”.

Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari dispõem que para que se exercite o direito de defesa, devem ser asseguradas nos autos as informações precisas, com todos os detalhes necessários.

É assegurar “[...] o acesso aos autos, a possibilidade de apresentar razões e documentos, de produzir provas testemunhais ou periciais, se necessário, e, ao final, de conhecer os fundamentos e motivação [...]” (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 70). Ainda, os mencionados autores afirmam que o “[...] formalismo exacerbado e inconsequente não pode continuar sendo o meio mais seguro de se garantir a impunidade. [...]”. (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 71).

Com relação ao processo administrativo, os autores enumeram direitos dos administrados como prerrogativas que estão contidas no princípio à ampla defesa.

Nesse sentido, Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari:

[...] a ciência da tramitação do feito, a vista dos autos, a possibilidade de obtenção de cópias dos documentos deles constantes, a ciência da decisão, a possibilidade de apresentar as razões e provas antes da decisão, a efetiva consideração das razões produzidas e a assistência por advogado. (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 72).

Segundo Paulo Roberto de Gouvêa Medina:

[...] na esfera judicial, o princípio da ampla defesa apresenta conotações distintas conforme se trate de processo civil ou de penal. No processo civil, a defesa é um ônus do réu. Cumpra-lhe exercitá-lo como uma condição necessária para alcançar o objetivo que se propõe: a improcedência do pedido. [...] Já no processo penal, não há, propriamente, um ônus de defender-se [...]. Deve o réu, na defesa prévia, arrolar testemunhas, requerendo-lhes a intimação. [...]. Nenhum prejuízo decorre, por isso, da omissão dessas arguições prévias, principalmente no que se refere ao *meritum causae*”. (MEDINA, 2006, p. 38).

Em sede de processo administrativo disciplinar é possível a autodefesa pelo processado, conforme a Súmula vinculante 05 do STF. No Recurso Extraordinário n. 434059/DF foi tratado o assunto da realização da autodefesa em PAD. Nesse processo, foi demitida uma ex-servidora do INSS e a mesma realizou a sua autodefesa. Para sanar dúvidas que pairavam acerca da matéria, o Ministro Gilmar Mendes levou a plenário o referido RE, quando todos os Ministros foram unânimes em afirmar que a defesa técnica por advogado é dispensável no processo disciplinar, pois é uma faculdade que o acusado exerce se quiser.¹⁹

¹⁹Recurso extraordinário. 2. Processo Administrativo Disciplinar. 3. Cerceamento de defesa. Princípios do contraditório e da ampla defesa. Ausência de defesa técnica por advogado. 4. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. 5. Recursos extraordinários conhecidos e providos. (STF - RE: 434059 DF, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 07/05/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-172 DIVULGAÇÃO 11-09-2008 PUBLICAÇÃO 12-09-2008 EMENTA VOLUME-02332-04 P-00736).

Todavia, por precaução processual (via administrativa correccional), tratando-se de uma questão de discussão complexa, ao servidor que pretende usufruir desse direito, a Comissão designada exige dele certo conhecimento, e sendo perceptível que lhe escapa a defesa ao que lhe foi imputado, deve se manifestar como inapto a exercê-la (autodefesa), porque tal faculdade não pode ensejar um simulacro (de defesa), devendo evidenciar tal fato nos autos, auxiliando o acusado na disposição de uma defesa técnica (procurador dativo), caso ele permita.

O Professor Rosemiro Pereira Leal ao dissertar sobre a ampla defesa esclarece que:

[...] na teoria neo-institucionalista do processo é que vai permitir defesas não só em face de defeitos procedimentais ou contra o mérito, mas numa concepção expansiva da negação ou afirmação de constitucionalidade dos atos e conteúdos jurídicos das pretensões e de sua processualidade formal. Ampla defesa é nessa concepção o direito processualmente garantido a um espaço procedimental cognitivo à construção de fundamentos obtidos dos argumentos jurídicos advindos das liberdades isonômicas exercidas em contraditório na preparação das decisões (LEAL, 2002, p. 171).

Ainda o mesmo autor, ao registrar sobre a ampla defesa, dispõe:

[...] ingressássemos na pós-modernidade do contemporâneo que não se faça por um presente impermeável aos compromissos do passado, no qual a vida humana suplica em vão por uma escritura linguística contraditória, por uma liberdade exercida como ampla defesa de direitos e dignidade como oportunidade de autoilustração sobre os fundamentos de um sistema constitucional e que não se faça por uma temporal relação jurídica indiferente ao futuro de angústias e catástrofes que essas inadimplências obscurantistas acarretam à redução da carga da milenar ignorância humana a apontarem uma recepção de constituição jurídica que não seja esse obsoleto compêndio (Magna Carta ao povo icônico) de promessas e estabilização de direitos por autoridades excelsas (legislativa, executivas e judiciais). (LEAL, 2018, p. 70)

Outro ensinamento é apontado por Renato Brasileiro de Lima:

Quando a Constituição Federal assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral a ampla defesa, entende-se que a proteção deve abranger o direito à defesa técnica e à autodefesa, havendo entre elas relação de complementariedade. Há entendimento doutrinário no sentido de que também é possível subdividir a ampla defesa sob dois aspectos: a) positivo: realiza-se na efetiva utilização dos instrumentos, dos meios e modos de produção, certificação, esclarecimento ou confrontação de elementos de prova que digam com a materialidade da infração criminal e com a autoria; b) negativo: consiste na não produção de elementos probatórios de elevado risco ou potencialidade danosa à defesa do réu (LIMA, 2011, p.21).

Especificamente com relação ao contraditório, Alexandre de Moraes defende que “é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (par conditio), pois todo ato produzido pela acusação”. Afirma, ainda, que “cabará igual direito da defesa de opor-se ou de dar-lhe a versão que melhor lhe apresente, ou, ainda, de fornecer uma

interpretação jurídica diversa da feita pelo autor.” (MORAES, 2003, p. 124).

Previsto no art. 5º, LV, da CR/88 (BRASIL, 1988) e no art. 9º do CPC/2015 (BRASIL, 2015), o contraditório, de acordo com Hemberto Dalla Bernardina de Pinho, “[...] pode ser conceituado como a garantia de ciência bilateral dos atos e termos do processo (jurisdicional ou não), com a conseqüente possibilidade de manifestação sobre eles.” (PINHO, 2020, p.102). Considerado um direito das partes e dever do magistrado.

Segundo Celso Ribeiro Bastos, “[...] contraditório, por sua vez, se insere dentro da ampla defesa. Quase que com ela se confunde integralmente na medida em que uma defesa hoje em dia não pode ser senão contraditória”. E, complementa, “o contraditório é pois a exteriorização da própria defesa. [...]” (BASTOS, 2002, p. 388).

Wilson de Araújo Teixeira ensina que se tratando de:

[...] direito fundamental à [...] efetividade processual, [...] o é o direito ao contraditório e a ampla defesa, assim como outros princípios constitucionais processuais. Todos eles fazem parte do que se diz por processo justo, um princípio que agrega todos os valores constitucionais ligados ao processo e que somente se concretiza, quase como uma ficção jurídica, se todos esses valores principiológicos processuais constitucionais forem respeitados (TEIXEIRA, 2017, p. 112).

Portanto, o contraditório está nas entranhas da ampla defesa, são procedimentos indissociáveis perante o Estado Democrático de Direito, princípios fundamentais inseridos na Constituição da República de 1988, tanto para os processos judiciais, quanto para os administrativos.

Neste sentido, faz necessário estudar o processo administrativo no âmbito constitucional vigente, de como ele foi e está sendo analisado pelos integrantes do Supremo Tribunal Federal.

4 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No presente capítulo, o enfoque será direcionado a compreender a importância da concepção das fontes do direito administrativo, que, a partir do ano de 1988, passou a novo lugar a ser ocupado tanto pela Administração Pública quanto pelo Direito Administrativo no quadro normativo e no desenho institucional traçado na Constituição da República (BRASIL, 1988).

Registre-se, portanto, que a Constituição da República (BRASIL, 1988) inovou ao inserir no texto constitucional as bases da Administração Pública, referência comum a todos os poderes e aos entes federativos. O processo de constitucionalização das normas da Administração Pública está previsto no Título III – da Organização do Estado e no capítulo VII – da Administração Pública. Mas, há sentido sistemático que atravessa diversos capítulos e estabelece normas que incidem sobre a Administração Pública, a permitir que esteja associada aos assuntos relativos à Ordem Econômica, à proteção de Direitos Fundamentais, ao Controle Orçamentário, à Democrática participativa, ao Meio Ambiente (BORTOLI, GARCIA, 2019).

Nesse sentido, afirma Luís Roberto Barroso que a Constituição da República (BRASIL, 1988) traz expressamente e de forma exaustiva as normas sobre Administração Pública, servidores públicos, inclusive regime de aposentadoria, responsabilidade civil do Estado, separa a função administrativa da atividade de governo e prevê expressamente os princípios do direito administrativo da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e por último o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 4.06.98 (BARROSO, 2010, p. 375).

Luís Roberto Barroso sintetiza três conjuntos de circunstâncias a revelar a constitucionalização do direito administrativo, quais sejam: “a existência de uma vasta quantidade de normas constitucionais voltadas para a disciplina da Administração Pública”, as “transformações sofridas pelo Estado brasileiro nos últimos anos”, e a “influência de princípios constitucionais sobre as categorias desse ramo do direito” (BARROSO, 2013, p. 400).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro lembra que:

O direito administrativo nasceu junto com o constitucionalismo. O princípio da legalidade nasceu junto com o princípio da separação de poderes, o princípio da isonomia, o princípio da justicialidade (que exige o controle judicial dos atos estatais). [...] É na Constituição que se encontram os fundamentos dos principais institutos do direito administrativo (DI PIETRO, 2010, p. 169).

As normas da Administração Pública foram elevadas à condição de garantias individuais dos administrados em face do Poder Público, com a finalidade de limitação do arbítrio estatal, obrigando-a ponderar entre a liberdade e autoridade, diante de princípios e metas constitucionais, sendo que a acepção do princípio da legalidade não abarca somente a lei formal, mas todo o arcabouço jurídico (FALDINI, 2010, p. 265).

Ao se falar de princípios no Direito, é possível compreendê-los como normas jurídicas porque ditam o dever-ser, possuem caráter de coerção. Segundo Cristiana Fortini Silva, na “[...] fase pós-positivista, o princípio passa a integrar a categoria geral de “norma”. [...] A colisão de princípios se dá além da dimensão da validade, na dimensão da ponderação [...]” (SILVA *et al*, 2012, p. 41).

Portanto, como consequência da constitucionalização do direito administrativo, o gestor público encontra-se vinculado não apenas à lei *stricto sensu*, mas, diretamente, às normas constitucionais, em caráter não só formal, mas, principalmente substancial (CADEMARTORI, 2016, p. 174), devendo utilizar as formas de interpretação acima elencadas a fim de conferir à aplicação da norma legal a máxima justeza às normas da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Importante registrar o lado positivo dessa constitucionalização, qual seja, o estabelecimento da ordem de valores que devem ser considerados na atuação administrativa, que servem de parâmetro e limite para o controle de sua atuação, representando instrumento de combate à corrupção e arbitrariedade as quais está sujeita a Administração Pública (CADEMARTORI, 2016, p. 176).

Carolina Pereira Barreto pontua que “a constitucionalização do direito administrativo trouxe a submissão do administrador público ao direito, e não apenas à lei formal, através da aplicação de normas, princípios e valores constitucionais” (BARRETO, 2012, p. 109).

Nesse contexto, defendem Adriano de Bartoli e Marcos Leite Garcia (2017) que a vinculação do administrador à Constituição e não apenas à lei ordinária, funda-se na superação, conforme sustenta Luís Roberto Barroso, da “ideia restrita de vinculação positiva do administrador à lei, na leitura convencional do princípio da legalidade, pela qual sua atuação estava pautada por aquilo que o legislador determinasse ou autorizasse” (BARROSO, 2013, p. 402).

Rafael Oliveira afirma que a “constitucionalização do direito administrativo se propõe a manter o constante diálogo entre essa disciplina e o Direito Constitucional, verificando uma verdadeira revolução copernicana do Direito”. Isso porque a “Constituição passa a ocupar

definitivamente o centro do ordenamento jurídico e os demais ramos do direito circulam ao seu redor, por isso devem ser interpretados e aplicados a luz da Constituição” (OLIVEIRA, 2010, p. 32).

Delineado o significado da constitucionalização do direito administrativo, a fim de compreender a participação cidadã na Administração Pública, cabe, na próxima parte dessa dissertação, perquirir acerca da constitucionalização do processo administrativo, bem como as decisões do Supremo Tribunal Federal.

4.1 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Neste tópico, o enfoque será direcionado à doutrina quanto à compreensão do que seja devido processo legal, contraditório e da ampla defesa. Além disso, anotar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem-se fixado no sentido de que a inobservância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

De acordo com José Alfredo de Oliveira Baracho: “A tutela do processo efetiva-se pelo reconhecimento do princípio da supremacia da Constituição sobre as normas processuais. Ela efetua-se pelo império das previsões constitucionais, que têm como suporte as garantias.” (BARACHO, 2006, p. 12).

Registre-se, inicialmente, que a incidência das garantias de ampla defesa e contraditório estatuídas no art. 5º, LV, da Constituição da República, nos processos administrativos, ficou pacificada a partir do ano de 1994, com o voto do Min. Marco Aurélio, no RE n. 158.543/RS (PUCETTI, 2014).

4.1.1 Princípio do Devido Processo Legal

É possível compreender que ser este a base de todos os outros princípios e regras processuais. Na Constituição da República, este princípio, como garantia individual, está previsto no inciso LIV, do artigo 5º, a saber: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988).

Anote-se que referido princípio teve origem nos Estados Unidos, quando adveio a importância do sentido do devido processo legal (*due process of law*), à classificação de “garantias de ordem processual”, sendo que, de acordo com Irene Patrícia Nohara, “parte da doutrina identifica as raízes do devido processo legal no art. 39 da Magna Carta de 1215”

(NOHARA, 2011, p. 50).

Assim, entende Nelson Nery Júnior que “O direito constitucional no sistema common law é de reconhecida reputação, principalmente quanto à respeitabilidade e eficácia da incidência dos preceitos insculpidos naquele sistema jurídico” (NERY JÚNIOR, 2010, p. 82). O princípio do devido processo legal representa o direito de deduzir pretensão em meio judicial ou administrativo e de se defender de acusações, com pronunciamento final à demanda. A manifestação não se restringe ao aspecto processual, mas também substancial do direito material perquirido.

Destaca-se, conforme ensina Sérgio Henriques Zandona Freitas, os pilares do Estado Democrático de Direito estão representados no “devido processo legal (estrutura normativa metodológica) pode ser melhor compreendido em conjunto com o devido processo constitucional (disciplina constitucional principiológica)” (FREITAS, 2014, p. 83). Portanto, “inadmitindo o fato de o processo ser instrumento para a realização da justiça entre os homens”. Isto porque, “os provimentos estatais só serão considerados legítimos quando construídos em participação isonômica, em contraditório e em ampla defesa, pelos seus próprios destinatários” (FREITAS, 2014, p. 83).

O atual direito administrativo é fruto do Estado Democrático de Direito em desenvolvimento, ao qual exige adaptações para um modelo de atuação menos verticalizada, garantindo ao particular voz ativa, em condição de igualdade com o ente público e sem qualquer tipo de submissão de suas expectativas. Entende Cristiana Fortini que:

[...] a Administração é a “atividade de quem não é senhor absoluto”. Assim, não há espaço para o agir administrativo descompromissado com as ideais de participação, transparência, controle, ampla defesa e contraditório. Toda a atuação administrativa deve retirar dos princípios e das regras (com destaque para os primeiros) sua fonte de validade. (SILVA *et al*, 2012, p.25)

Com o advento da Constituição da República (BRASIL, 1988), a noção de processo administrativo tomou outra dimensão com a implementação do devido processo legal, pois este princípio (art. 5º, inciso LIV) veio culminar na inviabilização da atuação unilateral da Administração Pública.

De acordo com José Alfredo de Oliveira Baracho: “O processo constitucional não é apenas um direito instrumental, mas uma metodologia de garantia dos direitos fundamentais. [...]” (BARACHO, 2006, p. 47).

Nos dias atuais, espera-se maior participação do particular nas decisões do Poder Público, mediante os meios e recursos dispostos no processo, seja ele judicial ou administrativo.

Ademais, “[...] havia uma grande insegurança por parte dos agentes públicos na tomada de algumas decisões” (SILVA *et al*, 2012, p. 29), o que vem acrescer no intuito de fortalecer a aplicabilidade desse princípio. Com o fim de resolver algumas incógnitas de como desenvolver processualmente no âmbito administrativo federal, em 1999, veio a ser promulgada a então Lei nº 9.784.

De acordo com Nelson Nery Júnior:

[...] *processo* é o meio pelo qual se exercita o direito de ação; o procedimento é a forma pela qual se desenvolvem os atos em geral, incluídos os atos processuais. Direito de ação no âmbito administrativo é o poder-dever de a Administração: a) impor penalidade ou sanção (*processo administrativo sancionador*) a servidor público ou a administrado ou a terceiro (pessoa física ou jurídica); ou b) criar direitos ou obrigações para o administrado (processo administrativo constitutivo), com a participação do interessado e/ou de terceiro. A emissão de simples ato administrativo (unilateral) não constitui, em princípio e per se, processo administrativo (NERY JÚNIOR, 2010, p. 214).

No âmbito da administração pública, processo consiste numa série ordenada de atividades que são destinadas a edição do ato administrativo, e, em sentido estrito, tendo esse conjunto de atos praticados início apenas pela administração ou quer pela administração e pelos administrados até a decisão final da autoridade competente.

Não é aplicável o fator surpresa nas decisões administrativas, pois decorre diretamente da cláusula do devido processo o princípio do *due process of law* (CR/88 5º, LIV) e do princípio do contraditório (CR/88, 5º, LV) (BRASIL, 1988).

Renata Fiori Puccetti (2014) afirma que, em 2004, conquanto a corrente que assegurava a ampla defesa e o contraditório nos processos administrativos, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a uniformidade de entendimento sobre o d não estava certa entre os julgadores. Informa que “a mais paradigmática das decisões do Supremo Tribunal Federal, rompedora de velhas concepções e inspiradora de diversas outras decisões igualmente dissonantes do anterior posicionamento”, foi proferida nos autos do Mandado de Segurança n. 24.268/MG, da Relatoria da Min. Ellen Gracie, mas, tendo o Min. Gilmar Mendes conduzindo o julgamento com seu voto no sentido de conceder a segurança (PUCCETTI, 2014, p.493).

Do paradigma citado, entende Renata Puccetti que, “uma vez reconhecida a substância do devido processo legal, esse entendimento não apenas deve orientar a atuação da Administração Pública”. E complementa, “mas também deve implicar na possibilidade de invalidação de decisões e/ou processos administrativos, pelo Judiciário, ante a constatação de inobservância do efetivo e pleno exercício das garantias de contraditório e ampla defesa” (PUCCETTI, 2014, p. 494).

A propósito, no ano de 2011, decidiu o Supremo Tribunal Federal quanto à abrangência da cláusula constitucional do *due process of law*:

O fato de o Poder Público considerar suficientes os elementos de informação produzidos no procedimento administrativo não legitimam nem autoriza a adoção, pelo órgão estatal competente, de medidas que, tomadas em detrimento daquele que sofre a persecução administrativa, culminem por frustrar a possibilidade de o próprio interessado produzir as provas que repute indispensáveis à demonstração de suas alegações e que entenda essenciais à condução de sua defesa. Mostra-se claramente lesiva à cláusula constitucional *do due process* a supressão, por exclusiva deliberação administrativa, do direito à prova, que, por compor o próprio estatuto constitucional do direito de defesa, deve ter o seu exercício plenamente respeitado pelas autoridades e agentes administrativos, que não podem impedir que o administrado produza os elementos de informação por ele considerados imprescindíveis e que sejam eventualmente capazes, até mesmo, de infirmar a pretensão punitiva da pública administração. (RMS 28.517, rel. min. Celso de Mello, dec. monocrática, j. 1º-8-2011, DJE de 4-8-2011.) (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, anote-se que “a proibição de haver decisão surpresa no processo, decorrência da garantia instituída pelo princípio constitucional do contraditório, enseja ao juiz o poder-dever de ouvir as partes sobre todos os pontos do processo [...]” (NERY JÚNIOR, 2010, p. 226).

A Administração Pública não pode atuar com a intenção de prejudicar ou beneficiar determinadas pessoas, nem tão pouco interpretar com carga de subjetividade que não se observe contraprestações justas e legítimas, que impacte na liberdade do cidadão quando afetado pela prática do ato. O ato administrativo compõe-se de previsibilidade, estabilidade, segurança e eficiência, “pontos relevantes para promoção do esperado responsável desenvolvimento estatal” (FRANÇA, 2017, p. 94).

Os princípios norteadores de todo processo administrativo têm por embasamento legal o *caput* do art. 37 da Constitucional da República (BRASIL, 1988), quais sejam, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O Supremo Tribunal Federal, quanto ao princípio da legalidade, assim decidiu:

A administração pública submete-se ao princípio da legalidade, sobrepondo-se ao regulamento a lei em sentido formal e material. [...] Consoante dispõe o inciso II do art. 141 da Lei 8.112/1990, viabilizando o salutar duplo grau administrativo, cumpre à autoridade de hierarquia imediatamente inferior às mencionadas na cabeça do artigo, entre as quais os presidentes dos tribunais federais, impor a suspensão do servidor quando ultrapassado o período de trinta dias. Inconstitucionalidade do Regulamento da Secretaria do Supremo que, ao prever a autoria da sanção pelo dirigente maior do Tribunal, fulminando a revisão do ato, versa limitação conflitante com a lei de regência. (MS 28.033, rel. min. Marco Aurélio, j. 23-4-2014, P, DJE de 30-10-2014) (BRASIL, 2014).

A dimensão constitucional de controle do ato administrativo vinculado estritamente a funcionalidade do princípio da legalidade administrativa enseja que a concepção e a validade

de qualquer direito e garantia aos cidadãos e as pessoas jurídicas por ele perpassa como critério basilar de validade, considerando sua atuação garantidora de segurança jurídica. Assim, “[...] a administração somente pode agir *secundum legem*, vale dizer, não se pode praticar atos nem celebrar negócios jurídicos atípicos: somente o que é permitido pela lei pode ser objeto da atividade administrativa” (NERY JÚNIOR, 2010, p. 84).

Partindo-se dessa leitura, processos administrativos existem para que se possam externar objetivos que, por meio de atos formais e conectados à vontade da Administração Pública ou de particulares, venham gerar consequências no mundo real. Além de oportunizar, de maneira democrática, à participação da sociedade na gestão de política pública, por meio de sua colaboração de ideias eficientes na solução de deficiências sociais.

O processo administrativo e o corolário do devido processo legal administrativo, portanto, adquiriram relevo após a Constituição da República (BRASIL, 1988), “sobretudo em razão da ampliação das garantias de ampla defesa e de contraditório não mais somente aos acusados, mas, também, a todos que detém interesse juridicamente protegidos” (PUCETTI, 2014, p. 494).

4.1.2 Princípios do contraditório e da ampla defesa

O princípio do contraditório constitui fundamentalmente o direito das partes em se manifestar nos autos. Já a ampla defesa é de apresentar provas. A aplicação de tais princípios é estimulada pela atual Constituição da República, tanto em processo administrativo quanto judicial.

O inciso LV, do artigo 5º, da Constituição da República, estabelece o direito ao contraditório e a ampla defesa nos seguintes termos: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988).

Note-se que a expressão “litigantes”, defende Odete Medauar, “se aplica sobretudo no caso de particulares e servidores em situação de controvérsia com a Administração” e o termo “acusados” “designa as pessoas físicas ou jurídicas às quais a Administração atribui determinadas condutas, das quais decorrerão consequências punitivas” (MEDAUAR, 2016, p. 324).

A propósito das garantias processuais, José Alfredo de Oliveira Baracho defende que:

As garantias constitucionais do processo alcançam todos os participantes do mesmo. O processo, como garantia constitucional, consolida-se nas constituições do séc. XX,

através da consagração de princípios de direito processual, com o reconhecimento e a enumeração de direito da pessoa humana, sendo que esses consolidam-se pelas garantias que os torna efetivos e exequíveis. (BARACHO, 2006, p. 12)

Ainda tecendo esclarecimentos, José Alfredo de Oliveira Baracho, no processo constitucional, ressalta que:

[...] o direito ao devido processo (*el derecho al proceso debido*), destacam alguns pontos essenciais: - o direito constitucional da ação; - o direito consitucional de defesa; -o direito à prova: acolhimento e prova proibida; - o direito de tutela a um processo, sem dilações indevidas; - o direito aos recursos.” (BARACHO, 2006, p. 14)

Todos que de alguma forma tem seu interesse mitigado em processo administrativo poderá invocar a garantia ao contraditório e ampla defesa. De acordo com Nery Júnior:

Por contraditório deve-se entender, de um lado, a necessidade de dar conhecimento da existência da ação e de todos os atos do processo às partes, e, de outro, a possibilidade de as partes reagirem aos atos que lhes sejam desfavoráveis. Garantir-se o contraditório significa, ainda, a realização da obrigação de noticiar (*Mitteilungspflicht*) e da obrigação de informar (*Informationspflicht*) que o órgão julgador tem, a fim de que o litigante possa exteriorizar suas manifestações. Os contendores têm direito de deduzir suas pretensões e defesas, de realizar as provas que requereram para demonstrar a existência de seu direito, em suma, direito de serem ouvidos paritariamente no processo em todos os seus termos. [...]. (NERY JÚNIOR, 2010, p. 211)

No entendimento mais amplo, contraditório é oportunizar às partes, tanto no âmbito judicial quanto administrativo, de paridade de tratamento, em que utilizam de equitativos meios processuais, fazendo valer seus direitos, requerendo produção de provas, interpondo recursos, enfim, usufruindo da liberdade de se discutir a causa.

Nesse sentido, às partes é ofertado o direito de realizar prova de suas alegações, bem como fazer contraprova do alegado pela Administração Pública, como por outro administrado, que fira alguma pretensão perquirida na via administrativa. Além do contraditório, no devido processo administrativo, incidem também nesse âmbito a sua duração razoável, a motivação das decisões e a proibição de se utilizar provas tidas por meios ilícitos.

Segundo José Alfredo de Oliveira Baracho,

[...]. A paridade visa proporcionar a projeção endoprocessual do princípio constitucional a igualdade formal. A organização do processo civil beneficia-se do princípio da igualdade, no sentido formal. Assegura-se, assim, a paridade de tratamento nas situações objetivamente similares. (BARACHO, 2006, p. 17)

Embora no processo administrativo existam o administrado e administração, o

pressuposto constitucional à ampla defesa e ao contraditório deve ser ofertado de maneira igualitária e imparcial a quem é acusado. Nesta visão:

O direito ao contraditório decorre da exigência de co-participação paritária das partes, no procedimento formativo da *decisum* judicial. A regra técnica consequente da garantia da defesa consubstancia –se na tutela do direito de defesa. Considera-se que a garantia de um “processo justo” equivale à função que corresponde, nos Estados Unidos, ao *due process of law*. (BARACHO, 2006, p. 18)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme julgados de 2009 e 2012, tem-se fixado no sentido de que a inobservância aos princípios do contraditório e da ampla defesa torna nulo o ato público que dele se desdobre. É o que se compreende, nesse sentido, com o verbete:

Servidor público. Funcionário(s) da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Cargo. Ascensão funcional sem concurso público. Anulação pelo TCU. [...]. Ofensa a direito líquido e certo. Cassação dos acórdãos. Segurança concedida para esse fim. Aplicação do art. 5º, LV, da CF e art. 54 da Lei federal 9.784/1999. Não pode o TCU, sob fundamento ou pretexto algum, anular ascensão funcional de servidor operada e aprovada há mais de cinco anos, sobretudo em procedimento que lhe não assegura o contraditório e a ampla defesa. (MS 26.237 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 21-8-2012, 1ª T, DJE de 6-9-2012) (BRASIL, 2012)

Não há ofensa à garantia do contraditório e da ampla defesa, inerente ao devido processo legal, quando, em procedimento administrativo, o interessado, notificado, deixa, sem justa causa, de apresentar defesa no prazo legal. (RMS 26.027 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 2-6-2009, 2ª T, DJE de 7-8-2009). (BRASIL, 2009).

A questão que merece destaque, pela assertividade da abordagem, e também reiteração dos entendimentos anteriores, foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do Ag. Reg. no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 28.517/DF (BRASIL, 2014). Ao reafirmar a amplitude das garantias constitucionais nos processos administrativos, “que ora repousam em pacífica jurisprudência, o julgado acima também assenta o entendimento de que o pleno exercício desses direitos independe de previsão normativa específica” (PUCETTI, 2014, p. 495).

No universo forense, quando se discorre de “processo”, teoricamente, pressupõe esfera judicial, onde estão localizados as partes e o juiz. Todavia, o processo administrativo tem sua natureza condicionada à Administração Pública, que envolve sucessão ordenada de atos, investidos de formalidades, e conectados para o fim do bem-estar social, motivação como condição de sua validade.

A ampla defesa é o direito de exigir isonomia (CR/88, art. 5º, *caput*, e inciso I) na relação existente entre as partes com o julgador e de utilizar dos meios ordinários para provar e promover a sua argumentação. O direito de se manter em silêncio no interrogatório e não auto

incriminar (CR/88, art. 5º, inciso LXIII), ou seja, não ser forçado a produzir prova contra si mesmo, a fim de garantir sua defesa (BRASIL, 1988).

Importante registrar, quanto a servidor público, que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não há cerceamento de defesa quando, “intimado diversas vezes pessoalmente do andamento do processo administrativo disciplinar e da necessidade de arrolamento de testemunhas, permanece inerte, limitando-se a alegar a existência de irregularidades na portaria que instaurou o feito” (BRASIL, 2010).

Em desdobramento da ampla defesa tem-se o direito ao duplo grau decisório, bem como a presunção de inocência até a finalização do trâmite processual administrativo (CR/88, art. 5º LVII), tendo em vista que não existe confissão ficta caso o administrado não conteste os fatos imputados a sua pessoa (BRASIL, 1988).

Ainda, é certo que não existem limitações a uso dos princípios do contraditório e da ampla defesa em processo no âmbito administrativo pelos litigantes e seus advogados. Expurgase a intencionalidade de se manter secreto qualquer ato que detém o condão de ferir o Estado Democrático de Direito, o qual deve ser efetivado pela Administração Pública.

Nesse contexto, a ausência dos princípios do contraditório e da ampla defesa gera violação processual de tal gravidade, nos termos do verbete da Súmula 473/STF:

Súmula 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. Data de Aprovação: Sessão Plenária de 03/12/1969. (BRASIL, 1969).

Portanto, a Administração está autorizada a anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, não prescindindo de processo administrativo para esse fim, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

José Alfredo de Oliveira Baracho esclarece que:

As garantias são os meios que a técnica jurídica moderna desenvolveu, em relação à regularidade dos atos estatais em geral. Essas garantias podem ser preventivas ou repressivas, pessoais ou objetivas: a) as garantias preventivas tendem a prevenir e impedir a realização de atos irregulares; b) as garantias objetivas têm ao mesmo tempo caráter repressivo acentuado, dando como consequência a nulidade ou anulabilidade do ato irregular. (BARACHO, 2006, p. 23)

No âmbito do processo administrativo disciplinar, preocupa-se pela preservação das garantias à ampla defesa e ao contraditório, nas formas preventivas e objetivas, com o fim de se evitar ou de se corrigir atos considerados nulos ou anuláveis.

Podem ser aplicáveis tanto em processos judiciais, quanto aos administrativos certos pressupostos essenciais, reconhecidos constitucionalmente, além dos já discutivos no momento, como “[...] o direito razoável dos pleitos [...]” (BARACHO, 2006, p. 23).

Após a análise da postura do Supremo Tribunal Federal no que tange os princípios do contraditório e da ampla nos processos administrativos, inclusive os correcionais, passa-se ao estudo do processo administrativo disciplinar do Estado de Minas Gerais.

5 O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DO SERVIDOR PÚBLICO MINEIRO

Neste capítulo, será desenvolvida visão sistêmica dos procedimentos correccionais operacionalizados pelo Poder Executivo de Minas Gerais. Tratará também sobre a independência das esferas judicial e administrativa quando há intercessão de assuntos que são analisados em corregedoria.

No que tange ao processo administrativo disciplinar, propriamente dito, serão discorridas sobre conceitos, causas de formação e de extinção, as suas fases processuais, embasamentos legais e fáticos na formulação das penalidades e assuntos que se desenvolvem paralelamente, de igual relevância, como no caso da prescrição.

Inicialmente, é possível afirmar que todos atos que envolvam apuração de fatos na busca da verdade real, no âmbito correccional, são sigilosos²⁰.

Neste sentido, inicialmente, o expediente é encaminhado à Corregedoria ou a um Núcleo de Correição Administrativa por um ato registrado, podendo ser proveniente de um setor do Órgão (Administração Pública Direta) ou da entidade (Administração Pública Indireta), ou por meio de uma denúncia interna ou externa, respectivamente, isto é, elaborado por servidor ou pelo público externo, podendo também deter autoria anônima, que depois de avaliado quanto a sua admissibilidade²¹, será encaminhado para a decisão da respectiva Autoridade Máxima²². Todavia, esse encaminhamento também poderá iniciado por essa autoridade.

O resultado da análise poderá ser pelo arquivamento, por falta de objeto a perseguir; pela aplicabilidade de um Termo de Ajustamento Disciplinar (TAD) a servidor; pela instauração de uma Sindicância Administrativa Disciplinar (SAD); pela instauração de uma Sindicância Administrativa Investigatória (SAI); pela instauração de Sindicância Patrimonial (SAP); Sindicância de Avaria ou Desaparecimento de Bens (SAB ou SDB) e, por último, pela

²⁰“Súmula CGE nº 2/2019 ACESSO AOS AUTOS DE PROCESSOS E SINDICÂNCIA EM CURSO O acesso aos autos de Sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares em curso fica limitado ao sindicado/processado, seus procuradores constituídos, órgãos públicos e terceiros interessados que demonstrem interesse próprio e legítimo” (MINAS GERAIS, 2020, p. 183), e visa coibir a ocultação de provas; preservar a honra de agentes e servidores públicos; e a efetividade das providências a serem tomadas pela Administração Pública para evitar, de modo preventivo, novas práticas de condutas passíveis de apuração com o fim repressão.

²¹O procedimento a ser emitido chama-se Avaliação de Expediente, não punitivo, conhecido por Investigação Preliminar.

²²Art. 218 da Lei Estadual de nº 869/52: “A autoridade que tiver ciência ou notícia da ocorrência de irregularidades no serviço público é obrigado a promover-lhe a apuração imediata por meio de sumários, inquérito ou processo administrativo”. (MINAS GERAIS, 2020)

instauração de um Processo Administrativo Disciplinar (PAD). É possível ainda encaminhar o expediente para a Comissão de Ética, apenas.

O arquivamento acontece quando não existem indícios suficientes de autoria e de materialidade que possam ensejar a instauração de TAD, SAD, SAP, SAB/SDB, SAI ou PAD.

Então, para que se possa promover o arquivamento direto, por meio de uma Avaliação de Expediente, deve-se estar bem claro que não há indícios suficientes para continuar na apuração de fatos quanto à autoria e a materialidade e por isso, será arquivado por falta de objeto a perseguir.

O Termo de Ajustamento Disciplinar -TAD, veio por meio do Decreto Estadual de Minas Gerais de nº 46.906, de 16 de dezembro de 2015, para procedimentos que contém menor potencial ofensivo, irregularidades passíveis de verificação quanto à ausência de dolo e com o dano ao erário sanado ou inexistente.

Ademais, para a adoção do TAD, o servidor não poderá estar com outro TAD ou PAD em andamento, além de deter um bom histórico funcional. Caso o servidor tenha cumprido algum TAD, deve ser observado o prazo de cumprimento (de um ou dois anos) em dobro, para um novo benefício.

Não se trata de assunção de culpa. O servidor não terá registro de tal procedimento em seu histórico funcional e deverá participar de palestras e cursos sobre ética ou correição administrativa quando for ministrada no seu Órgão ou Entidade.

O TAD tem por fim evitar instauração de um PAD para uma irregularidade de pequeno potencial e que ensejará da Administração Pública a manutenção de um processo de custo elevado. Ainda, possibilita a ofertar ao servidor “uma correição educativa” quanto as irregularidades realizadas, embora, como já registrado, não seja uma confissão de sua culpa.

Na elaboração da Avaliação de Expediente poderá ser possível a verificação de indícios que poderiam ensejar a elaboração do TAD. Ressaltando que o servidor deverá estar de acordo com a sua emissão, considerando que o referido Termo será assinado por ele, sua chefia imediata, duas testemunhas e homologado pela Autoridade Máxima do Órgão ou Entidade, tendo o início da contagem do tempo para o cumprimento a partir da data da homologação.

A Sindicância Administrativa Disciplinar - SAD está regulamentada pelo Lei Estadual de nº 18.185, mineira, de 04 de junho de 2009 e aplicável aos contratados por serviços temporários, prevendo no seu art. 11 que: “As infrações disciplinares atribuídas ao pessoal contratado nos termos desta Lei serão apuradas mediante sindicância a ser concluída no prazo de trinta dias, assegurada a ampla defesa”. (MINAS GERAIS, 2020)

A Sindicância Administrativa Investigatória - SAI, trata-se de procedimento de apuração prévia. Não é o escopo inicial a imputação de responsabilidades funcionais, porém, caso sejam constatadas possíveis provas de materialidade e autoria, poderá ensejar propositura de TAD ou a instauração de PAD²³. Neste procedimento, quando o servidor foi intimado para uma oitiva para prestar declaração de qualquer fato que tenha conhecimento e que esteja possivelmente vinculado às suas atividades laborais, e se ele requerer, poderá ser acompanhado de advogado.

A palavra “possível”, em sede de SAI tem a suma importância, pois a apuração inicial detém caráter inquisitivo e é iniciada com o fim de se confirmar as probabilidades que construirão para um conjunto probatório.

A Sindicância Patrimonial-SAP, de acordo com o Manual de Ilícitos Administrativos da CGE/MG é:

A sindicância patrimonial é um procedimento administrativo, de caráter sigiloso, investigativo e não-punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública do Poder Executivo Estadual, diante da verificação de possível incompatibilidade entre a renda e o acréscimo patrimonial de determinado agente público.

A sindicância patrimonial foi instituída no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, pelo Decreto nº 46.881, de 04 de novembro de 2015. De acordo com o citado decreto, a sindicância patrimonial será instaurada pela CGE nas seguintes hipóteses:

- I. quando, por meio da análise da Declaração de Bens e Valores, a Corregedoria-Geral verificar possível evolução patrimonial incompatível com os recursos e disponibilidades que compõem o patrimônio do agente público;
- II. quando a CGE tomar conhecimento de representação ou denúncia, formulada por escrito e devidamente fundamentada, contendo a narrativa dos fatos, a indicação do agente público envolvido e os indícios do suposto enriquecimento ilícito. (MINAS GERAIS, 2020, p.175).

A Sindicância de Avaria ou Desaparecimento de Bens -SAB/SDB²⁴ é um tipo de sindicância administrativa investigatória para apurar responsabilidade de servidor em virtude

²³ Ensina José dos Santos Carvalho Filho: “O processo disciplinar não tem uma regra única de tramitação. Como configuram nos estatutos funcionais, e estes são resultados. Por isso, não depende do prosseguimento de sindicância prévia como condição para sua instauração. [...]. O STJ, aliás, já firmou o correto entendimento, de que, “contando com os elementos concretos mais do que suficientes para a instauração do processo administrativo, dispensável ora a utilização de sindicância. RMS nº 8.280,1ª Turma, Rel. Min. GARCIA VIEIRA, julgamento em 1/4/1992 (BDA, set. /92, p. 540)”. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 850)

²⁴ “As apurações devem alcançar documentos e informações relacionados a:

1. carga patrimonial e Termo de Responsabilidade devidamente assinado;
2. inventário anual, eventual ou de transferência de responsabilidade, para, se necessário, verificar possíveis ocorrências, divergências e valor;
3. registro patrimonial, características físicas, estado de conservação e especificações técnicas do bem;
4. responsável pela guarda, uso e/ou movimentação do bem no momento em que ocorreu e/ou se constatou a avaria ou o desaparecimento;
5. documentos que comprovam a carga patrimonial, posse, guarda, armazenagem, transferência, redistribuição, doação, depreciação, reaproveitamento, alienação ou outra forma de desfazimento do bem (conforme o caso);

de avaria ou desaparecimento de bens, quando deverá observar as normas contidas no Decreto Estadual nº 45.242/2009 (MINAS GERAIS, 2009), que regulamenta a gestão de material no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. Ainda, Resoluções da SEPLAG e leis e normativos que tratam da avaliação e equiparação de preços.

5.1 A INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS JUDICIAL E ADMINISTRATIVA

Antes de adentrar propriamente na seara do processo administrativo disciplinar, é importante situar alguns pontos relevantes que impactam diretamente no seu trâmite.

Sobre a independência das instâncias judicial (penal e civil) e administrativa faz, por vezes, surtir questionamento quanto ao acontecimento da litispendência.

Conceitualmente, a litispendência ocorre quando há duplicidade de ação, ou seja, quando se instaura uma ação com outra em andamento, com as mesmas partes e sobre o mesmo fato. Tal assertiva está configurada no §3º, do art. 337, do Código de Processo Civil (CPC/15), sendo que, desde que alegado pelo réu (inciso VI do art. 337 do CPC), o juiz deixará de avaliar o seu mérito (inciso V do art. 485 do CPC) (BRASIL, 2015).

O inciso III do art. 95, art. 110 e art. 111, todos do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), bem como o Processo Civil (BRASIL, 2015), dispositivos já citados, a definição de

-
6. fatos ou circunstâncias que demonstram que a avaria ou desaparecimento ocorreu enquanto o bem estava na posse ou guarda de um agente público;
 7. causas da avaria ou do desaparecimento do bem, considerando não só a possibilidade de conduta culposa (negligência, imprudência ou imperícia), como também dolosa (dolo direto ou eventual);
 8. conduta do agente público em relação à guarda e à conservação do bem (dever de cuidado, espaço físico adequado e seguro);
 9. circunstâncias que possam demonstrar que a avaria ou desaparecimento ocorreu, se for o caso, por culpa exclusiva de particular, caso fortuito, força maior, exercício regular da atividade profissional (notadamente em situação de perigo iminente);
 10. providências adotadas diante da constatação do desaparecimento ou avaria (registro de ocorrência, comunicação formal e imediata, detalhamento das circunstâncias, conhecimento da autoridade competente e da unidade setorial ou seccional de controle interno);
 11. qualificação das testemunhas;
 12. possível dano ao erário, orçamentos e notas fiscais;
 13. possíveis trabalhos de auditoria, inspeção, laudo pericial ou processo judicial;
 14. dados funcionais do gestor de frota do órgão ou entidade, do condutor e do usuário do veículo; cópia da habilitação do condutor do veículo; eventual suspensão da Carteira Nacional de Habilitação - CNH; Autorização de Saída de Veículo (ASV) ou documento com autorização formal de circulação; leis de trânsito aplicáveis à espécie; dados sobre a conservação e manutenção do veículo; local de parada, estacionamento ou guarda do veículo; eventual multa; itinerário percorrido, horários e motivo do uso do veículo; possível locação de veículo ou contratação de serviço de transporte oficial; identificação do veículo, como modelo, ano, placa, Renavam e plotagem; registro de manutenção, acidente e infração de trânsito no módulo de frota do Siad-MG; necessidade de inspeção ou inspeção realizada; registro de ocorrência junto à Polícia Civil, Militar ou Rodoviária; perícia; dados do condutor não autorizado a dirigir o veículo; transporte ou entrega da direção do veículo a pessoa não autorizada (questões relacionadas especificamente a avaria ou desaparecimento de veículo oficial);
 15. outros documentos e informações que a comissão entender pertinentes à apuração dos fatos e imputação de responsabilidade, se for o caso.” (MINAS GERAIS, 2020, p. 171-172)

litispendência é a mesma e evita-se o “bis in idem”, ou seja, repetição sobre o mesmo. Nesse sentido, é natural à algum processado administrativamente alegar tal fato em sede de processo administrativo disciplinar e, nesse contexto, passa-se a avaliar.

Há artigos da Lei Estadual de nº 869/52 que dispõem sobre a independência das esferas administrativa e judicial. Começando pelo art. 208, o mesmo dispõe: “Pelo exercício irregular de suas atribuições, o funcionário responde civil, penal e administrativamente”. (MINAS GERAIS, 1952). O art. 273 determina: “A responsabilidade administrativa não exime o funcionário da responsabilidade civil ou criminal que no caso couber, nem o pagamento da indenização a que ficar obrigado o exime da pena disciplinar em que incorrer”. (MINAS GERAIS, 1952). Por fim, o art. 212 comina: “As cominações civis, penais e disciplinares poderão cumular-se, sendo umas e outras independentes entre si, bem assim as instâncias civil, penal e administrativa”. (MINAS GERAIS, 1952).

A pergunta que se faz é se a Administração Pública poderia apurar e punir no âmbito disciplinar, mesmo tendo ação judicial em trâmite. A questão da independência das instâncias administrativa e penal se resolve pela apuração e julgamento em ambas instâncias, desde que o fato configurado como possível crime possa ser identificado por transgressão disciplinar. Por exemplo, é evidente que na Administração Pública não se condenará a pena de reclusão, por ser reservado tal comando ao juízo natural competente do Poder Judiciário. Por outro lado, esse servidor poderá ser punido com a pena de demissão, dependendo da gravidade e as consequências da irregularidade apurada.

Ainda, poderá esse ato ilícito ensejar reparação civil. Neste sentido: “É sabido que a responsabilidade, *in casu*, seria objetiva do Estado, no entanto, poderia haver o pleito de regresso em caso de comprovação de dolo e culpa”. (MINAS GERAIS, 2020, p.39)

As órbitas de responsabilidade são independentes, no plano administrativo, penal e civil, tendo por origem o mesmo fato. E ainda, é possível afirmar que o legislador procurou proteger alguns bens jurídicos de diferentes maneiras. “O direito penal protege a integridade física, o direito civil protege o patrimônio (material e moral) e o direito administrativo sancionador protege o bom trato da Administração, o interesse público e a qualidade de seus serviços”. (MINAS GERAIS, 2020, p.40).

Por fim, é também importante destacar, conforme ensina Renee do Ó Souza, que, sendo o servidor público condenado em âmbito penal, haverá “[...] rompimento do vínculo funcional entre o Estado e o servidor público, por meio de decisão judicial”. (SOUZA, 2019, p. 979). E complementa, “[...] efeito secundário automático da sentença penal condenatória, análoga ao previsto no artigo 92, I, do Código Penal”. (SOUZA, 2019, p. 979). Ademais, nos termos do

art. 83 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1990 (BRASIL, 1990), se o funcionário público for condenado em via judicial, ensejará também na via administrativa, isto é, “[...] efeito automático da sentença”. (SOUZA, 2019, p.980).

Ainda, outra probabilidade, como tendo existido o arquivamento do inquérito policial pelo Ministério Público, ao deixar de ofertar a denúncia contra o servidor público, no caso de atipicidade do fato²⁵, não impede a Administração Pública de demiti-lo, desde que evidenciadas em processo administrativo disciplinar a materialidade e autoria.

A Administração Pública também não está obrigada a aguardar o desfecho na esfera penal, para julgar o feito administrativo. Neste sentido, a Súmula 18 do STF, ao dispor que: “Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público” (BRASIL, 1963).

Ainda, conforme os artigos 66 e 67 do Código de Processo Penal brasileiro, a ação civil poderá ser impetrada mesmo em caso de sentença absolutória, exceto pela inexistência material do fato (BRASIL, 1941).

Na Lei n. 8.112/90 determina no seu art. 126 que: “Art.126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”. (BRASIL, 1990). No contexto de absolvição, a Lei n. 869/52 (MINAS GERAIS, 1952) não dispôs expressamente como fez a Lei n. 8.112/90 (BRASIL, 1990). Todavia, ficando evidenciada a falta de prova ou a confirmação de que o servidor público não ter concorrido para a prática do fato, isto é, a inexistência do fato ou a denegação da autoria, não existe motivo para deixar de aplicar a absolvição no âmbito administrativo. Portanto, tal independência entre a esfera penal e administrativa não é absoluta.

5.2 CONCEITO, FORMAÇÃO E EXTINÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O processo administrativo disciplinar é um processo acusatório, onde a Administração

²⁵ADMINISTRATIVO.SERVIDOR PÚBLICO. ARQUIVAMENTO PROCESSO CRIMINAL.AUSÊNCIA DE TIPICIDADE DO FATO. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS CRIMINAL, CIVEL E ADMINISTRATIVA.SÚMULA 18 DO STF.APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1. Não repercute na esfera administrativa a decisão proferida na esfera criminal que determinou o arquivamento do processo em razão da atipicidade da conduta do autor. 2. Não tendo o impetrante sido absolvido por ausência de materialidade ou de autoria, mas por ausência de tipicidade de conduta, não se encontra impedida a Administração de, em regular processo disciplinar, apurar a falta de caráter administrativo, e impor a penalidade cabível. 3.Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo Juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público (Súmula 18 do STF). [...]. (MS, nº 200532000079248/AM, julgamento de 20.11.2006, 1ª Turma, Rel. Des. Federal Antônio Sávio de Oliveira Chaves, DJ, p. 42, 15 jan.2007), jurisprudência citada por Antônio Carlos Alencar Carvalho (CARVALHO, 2012, p. 1237).

Pública detém a competência de apurar possíveis autoria e materialidade de irregularidade funcional.

Nenhuma penalidade disciplinar à servidores públicos mineiros poderá ser prescindida de processo administrativo disciplinar. Não é concebível à Administração Pública, mediante o Estado Democrático de Direito, impor medidas administrativas que irão propiciar consequências na vida funcional, sem que o servidor se manifeste ou se defenda previamente.

Nesse sentido, Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari:

A regra geral é a de que nenhuma decisão deve ser adotada sem o competente e adequado processo administrativo [...]. [...], tem múltiplas finalidades: garantir o respeito aos direitos das pessoas, melhorar o conteúdo das decisões administrativas, assegurar a eficácia das decisões, legitimar o exercício das prerrogativas públicas, assegurar o correto desempenho das atividades administrativas, aproximar-se mais do ideal de justiça, diminuir a distância entre a Administração e os cidadãos, sistematizar as ações administrativas, facilitar o controle da Administração e ensinar a efetiva aplicação dos princípios que regem a atividade administrativa. (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 121)

Conceitualmente, conforme os ensinamentos de José Armando da Costa, o PAD é “[...] a série de atos procedimentais²⁶ que, formalizados em obediência a certos ritos traçados pelas normas e outras fontes do Direito, se propõem a apurar a verdade real dos fatos [...]” (COSTA, 2004, p.151).

Em outra obra, José Armando da Costa afirma que:

No nosso Direito Disciplinar Positivo o processo disciplinar ordinário é o meio apuratório mais formal e exigente. Tal procedimento [...] é regido pelos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da dignidade humana, entre outros. (COSTA, 2008, p. 489)

Léo da Silva Alves dispõe que: “O processo disciplinar, por sua vez, é o devido processo legal para examinar a responsabilidade do agente, a partir do cotejo entre a acusação e a defesa”. (ALVES, 2004, p. 29). Ainda o mencionado autor discorre que “[...] é o processo específico para aferir responsabilidade de servidor quanto contra ele foram recolhidas provas de ilícito funcional. [...]” (ALVES, 2012, p. 21)

Egberto Maia Luz esclarece que “[...] que se destina única e exclusivamente à apuração do desvio de conduta do servidor público [...]” (LUZ, 1999, p. 181).

²⁶Segundo André Cordeiro Leal: “Fazzalari, ao propor uma distinção lógica entre processo e procedimento (a partir do atributo do contraditório, característica que distingue processo e procedimento), desenvolve também uma teoria do provimento como a resultante da atuação do processo. Para a distinção que compreende, usa o *contraditório* como atributo especial do processo, atributo esse que permitiria traçar a linha demarcatória das características específicas do processo dentro do gênero procedimento. [...]” (LEAL, 2008, p. 113).

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho:

[...] é todo aquele que tenha por objeto a apuração de ilícito funcional e, quando for o caso, a aplicação da respectiva sanção, seja qual for a expressão adotada para denominá-lo. É este o processo administrativo litigioso, acusatório e definitivo que exige a incidência do princípio da ampla defesa e do contraditório, e do devido processo legal. Este, e somente este, é que, ao seu final, permite o administrador aplicar a penalidade adequada quando tiver sido efetivamente verificada a ocorrência de infração funcional. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 850)

O poder-dever da instauração do processo administrativo disciplinar surge da imperatividade da observância de um conjunto de normas relativas a deveres e obrigações contidas no Estatuto de Servidor Público mineiro, a Lei Estadual de nº869/52 (MINAS GERAIS, 1952), que impõe comportamentos positivos e abstenções, delimitando a conduta funcional dos servidores públicos em face à ordem jurídica vigente. O processo administrativo, inclusive o disciplinar, está assegurado, ainda, no art. 41, parágrafo 1º, inciso II da Constituição de 1988: “II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)” (BRASIL, 1988).

Com relação à falta disciplinar é aquela em que o servidor público, no exercício de suas funções, por ação ou omissão exerce um comportamento funcional contrário ao que é exigido da atividade da Administração Pública.

Havendo a violação de condutas funcionais, é dever da autoridade conhecer do fato e tomar as providências para a sua apuração²⁷, que poderá ainda surtir efeitos, eventualmente, de danos ao erário público. Neste sentido, o fim será confirmar a possível autoria, mediante a materialidade e a extensão do dano apresentados, se este último houver. Os efeitos poderão ocorrer no âmbito disciplinar (penalidade), com possível extensão no penal, quando caberá a autoridade máxima dar conhecimento ao Ministério Público, que avaliará seu recebimento. Reserva-se o ressarcimento do dano ao erário público ao âmbito da Tomada de Contas Especial, processo específico para esse fim²⁸ e não o correcional, o que não impede do servidor processado assim o fazer em sede de PAD, por vontade espontânea, até mesmo para obter o benefício do TAD, se possível.

O processo administrativo disciplinar mineiro é realizado em três fases: a instauração, a instrução e o julgamento. A intenção é se ater ao PAD destinado ao servidor público civil, pois

²⁷Art. 218 da Lei Estadual mineira de nº 869/52, que assim dispõe: “A autoridade que tiver ciência ou notícia da ocorrência de irregularidades no serviço público é obrigado a promover-lhe a apuração imediata por meio de sumários, inquérito ou processo administrativo”. (MINAS GERAIS, 1952).

²⁸Vide Manual de Tomada de Contas Especial, da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Disponível em: http://cge.mg.gov.br/phocadownload/manuais_cartilhas/pdf/manual-de-tce.pdf. Acesso em: 09 maio 2020.

o militar tem regulamentação própria.

A instauração do processo administrativo disciplinar compete ao Chefe do Poder Executivo de acordo com o art. 83 da Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 1989); ao Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais, segundo o inciso IV do art. 2º do Decreto nº 47.774, de 03 de dezembro de 2019 (MINAS GERAIS, 2019); as autoridades máximas dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, tendo em vista o art. 219 da Lei nº 869/1952 (MINAS GERAIS, 1952), e aqueles que receberam delegação específica para o ato.

O processo, atualmente, é por meio do Sistema Eletrônico de Informações – SEIMG de acordo com o teor do Decreto Estadual de nº 47.228, de 4 de agosto de 2017, que dispõe sobre o uso e a gestão de documentos no âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2017).

Sendo o processo desenvolvido nas Entidades ou Órgãos da administração direta, encaminha-se respectivamente os documentos à Controladoria Seccional ou Setorial, que viabilizará o encaminhamento ao respectivo Núcleo de Correição Administrativa (Nucad). Como já dito anteriormente, será elaborada a Avaliação Expediente (juízo de admissibilidade), a qual será direcionada ao titular do Órgão ou Entidade para despachar sobre a abertura do procedimento, que no caso em tela é o PAD. Nesse momento, além da avaliação quanto a correlação da prova inicial a possível irregularidade funcional, preocupa-se ainda verificar se o fato não esteja prescrito e sobre a existência de possível dano ao erário. Quanto à prescrição, é de suma importância conduzir a avaliação prévia sob esse enfoque, tendo em vista a observância do princípio da segurança jurídica.²⁹

O Poder Disciplinar, como um dos poderes da Administração Pública, embora se afigure como prerrogativa da administração, deve amoldar-se às demais normas e princípios constantes

²⁹A contagem do prazo inicia-se da ciência da autoridade máxima do Órgão ou Entidade, no Estado de Minas Gerais, de acordo com o art. 218 da Lei Estadual de nº 869/52. Conforme o Manual de Apuração de Ilícitos da CGE/MG, a “[...] data do conhecimento dos fatos pela autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar. Tal posicionamento está consolidado no texto da Nota Técnica nº 07/2015 [...]” (MINAS GERAIS, 2020, p.143). O prazo da prescrição será de acordo com a possível penalidade a ser aplicável: de dois anos e 150 dias para repreensão e suspensão; quatro anos e 150 dias para abandono de cargo e de cinco anos e 150 dias no caso de demissão e demissão a bem do serviço público. A sua arguição deverá ser pronunciada de ofício, sendo prescindível o requerimento por parte do interessado. São duas formas de prescrição: do conhecimento do fato até a publicação da portaria do PAD, quando se interrompe, ou seja, começa do zero (retroativa, exemplo, dois anos mais 150 dias, art.223 c/c art. 229 da Lei 869/52) e da instauração dos trabalhos pela publicação da portaria inaugural até a conclusão (intercorrente, exemplo, dois anos e 150 dias, art.223 c/c art. 229 da Lei 869/52). Nos termos da Constituição de 1988, art. 37, § 5º, o dano causado ao erário é imprescritível. O Estado de Minas Gerais segue esse entendimento.

do ordenamento jurídico em vigência, sendo imprescindível a sua observância em um Estado Democrático de Direito³⁰.

Após essa decisão do titular do Órgão ou Entidade pela abertura do processo, o Nucad elaborará a minuta da Portaria, onde conterà três servidores efetivos, quando será indicado um que irá presidir os trabalhos, o nome do processado, a sua admissão, cargo exercido, Masp, conduta irregular (em tese) e a correlacionada disposição legal, e estipulando o prazo inicial de sessenta dias para a sua conclusão, podendo ser prorrogado por mais trinta dias, de acordo com os artigos 221 e 223 da Lei Estadual de nº 869/52 (MINAS GERAIS, 1952).

Providenciada a publicação do extrato da portaria inaugural do PAD, o chefe do Nucad providencia a atuação eletrônica do processo e o direciona à Comissão designada, no prazo de até três dias³¹ da publicação da portaria inaugural, conforme o art. 223 da Lei Estadual de nº 869/52 (MINAS GERAIS, 1952).

Depois do recebimento do processo pela Comissão, haverá a designação do secretário (a) e a abertura dos trabalhos, Nesse momento, passa-se a fase da instrução.

Estando o processo em ordem, contendo todas as informações e provas que ensejaram a abertura da instrução, a Comissão irá citar³² o servidor processado, para que tenha conhecimento dos fatos a ele imputados, podendo designar advogado, apresentar defesa inicial, com documentos e rol de testemunhas, no prazo de dez dias, de acordo com o parágrafo único do art. 224 da Lei Estadual de nº 869/52 (MINAS GERAIS, 1952).

A contagem do prazo será em dias corridos, quando se exclui o dia do começo e se inclui

³⁰Art. 5º, inciso LXXVIII, da CF: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)” (BRASIL, 1988)

³¹ A extrapolação do prazo de autuação e da recondução dos trabalhos, além do estipulado na Lei Estadual de nº 869/52, não acarretam a nulidade do processo. O importante é registrar a justificativa, caso ocorra.

³²“Na Lei Estadual nº 869/1952, faz-se menção à revelia no art. 226, que dispõe, como já afirmado, que, no caso de revelia, “será designado, ‘ex-ofício’, pelo presidente da comissão, um funcionário para se incumbir da defesa”. [...] Não se considera inepta a defesa apresentada por profissional inscrito na OAB, uma vez que há uma presunção de que ela apresenta elementos mínimos para ser considerada uma defesa técnica.

[...] Entende-se que, como a lei estadual é silente nessa questão, para se garantir o contraditório e a ampla defesa, adota-se o entendimento segundo o qual deve ser nomeado defensor dativo quando o acusado não apresenta defesa e, quando a apresenta, esta é considerada inepta.

[...] Em resumo, não caberá a nomeação de defensor dativo ou ad hoc quando o acusado ou seu procurador tiverem sido devidamente intimados para o ato. Por uma questão de razoabilidade e para garantir o contraditório e a ampla defesa, caberá nomeação de defensor dativo para o acusado que não tiver condições técnicas e financeiras de se defender e nos casos em que a defesa é considerada inepta, desde que o acusado declare essa hipossuficiência nos autos [...].

[...] Segundo entendimento da Corregedoria-Geral da CGE-MG no Manual de Apuração de Ilícitos Administrativos, para garantir a ampla defesa ao acusado, o defensor dativo deve ser, preferencialmente, bacharel em Direito, segundo entendimento expresso no Parecer da AGE nº 15.409/2014. Exceto isso, não é exigida qualquer outra qualidade do defensor dativo face ao acusado, uma vez que não há exigência expressa na lei. [...]” (MINAS GERAIS, p. 293-297)

o do vencimento, prorrogando para o primeiro dia útil seguinte o prazo vencido em dia em que não haja expediente, tendo em vista o art. 280 da Lei Estadual nº 869/1952 (MINAS GERAIS, 1952).

Sendo apresentada a defesa prévia, procuração do advogado, com o respectivo cadastro no Sistema Eletrônico de Dados – SEIMG, a Comissão procurará despacho sobre algum preliminar arguida, dando conhecimento ao servidor e respectivo advogado. Estando em ordem o processo, as oitivas dos depoimentos das testemunhas serão agendadas, ouvido primeiramente às solicitadas pela Comissão, se houver, e, posteriormente, as arroladas pelo servidor processado. Realizando todos os depoimentos necessários, do servidor processado será colhido o seu termo de declaração. Em todos esses procedimentos a presença do advogado é obrigatória, sendo facultada a do servidor apenas nos depoimentos das testemunhas.

Encerrada a instrução, a Comissão se reunirá para avaliar o processo e elaborar um posicionamento quanto às possíveis imputações das irregularidades, às quais serão direcionadas ao servidor público e o seu advogado para apresentação da defesa final, em dez dias, conforme a delimitação dos artigos citados e as respectivas penalidades.

Recebida a defesa final, a Comissão avaliará os autos e elaborará o seu relatório conclusivo (final), de acordo com a integralidade do art. 127 da Lei Estadual mineira de nº 869/52, sugerindo absolvição; arquivamento; penalidade, bem como providências que poderiam melhorar o serviço público vinculado ao objeto do PAD (MINAS GERAIS, 1952).

Seguirá os autos para o Núcleo de Correição Administrativa, que, juntamente com a Controladoria Setorial ou Seccional emitirá a Nota Técnica, com recomendações. Após tal procedimento, os autos será direcionado ao titular do Órgão ou Entidade, para decisão, em sessenta dias, de acordo com o art. 229 da Lei Estadual mineira de nº 869/52 (MINAS GERAIS, 1952).

A decisão poderá se fundamentar nas sugestões contidas no Relatório Final, nas recomendações da Nota Técnica, porém detém autonomia de divergir de ambas, com as suas razões quanto a legalidade e ao mérito administrativo, segundo o:

[...] princípio do livre convencimento motivado, a autoridade julgadora pode divergir do relatório produzido pela comissão, caso o entenda contrário às provas produzidas. Neste caso, a autoridade pode, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade. (MINAS GERAIS, 2020 , p. 309)

A decisão será publicada na Imprensa Oficial de Minas Gerais, no prazo de oito dias, com vista no art. 231 da Lei Estadual mineira de nº 869/52 (MINAS GERAIS, 1952). Quando

houver aplicação de penalidade, poderá o servidor apresentar o seu Pedido de Reconsideração, no prazo de dez dias, que deverá ter sua decisão publicada também pela Imprensa Oficial de Minas Gerais.

A qualquer tempo pode-se requerer revisão do processo ao Governador de Estado, conforme art. 235 da Lei Estadual mineira de nº 869/52, “[...] desde que se aduzam fatos ou circunstâncias susceptíveis de justificar a inocência do acusado.” (MINAS GERAIS, 1952).

O assunto quanto ao trâmite processual é tão relevante quanto se saber como se ponderar na sugestão de penalidade a ser apresentada pela Comissão, no resultado final dos trabalhos.

5.3 DAS PENALIDADES

Quando da elaboração do Relatório Final pela Comissão, o que se tem em mente é observar se os argumentos de defesa e as provas contidas nos autos podem desconstituir a autoria e a materialidade que, em tese, foram imputados ao servidor.

No Estado Democrático de Direito é imprescindível o exercício dos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como da não surpresa, em processos administrativos disciplinares, dando a este último princípio especial atenção após o posicionamento da comissão sobre as possíveis irregularidades e penalidades, quando finalizada à instrução.

Com esse a Comissão avaliará a correlação da possível conduta irregular do servidor ao fato imputado. Com relação a respectiva análise, ao servidor poderá ser dirigido o registro de possível transgressão às condutas elencadas nos deveres, nas obrigações e proibições, conforme os artigos 216, 217, 246, 248, 249 e 250, todos da Lei Estadual mineira de nº 869/52³³, com as possíveis penalidades contidas nos artigos 244 e 245, do mesmo corpo normativo, sendo que dessa individualização a defesa apresentará os argumentos finais (MINAS GERAIS, 1952).

Feito isso, a sugestão do encerramento da demanda terá por norte verificar se as condutas ditas por irregularidades e imputadas ao servidor são procedentes ou não, em conformidade com o conjunto probatório aferido até o encerramento da instrução e com os argumentos apresentados em defesa final.

³³“Ademais, salienta-se que o indiciamento se baseia em acusações de fato e o processado se defende contra a sua imputação e não contra o enquadramento legal. Assim, no ato de julgamento, a autoridade competente tem a liberdade para, se achar necessário, ajustar a definição jurídica e alterar o enquadramento legal das condutas, julgando, inclusive, para agravar a penalidade a ser aplicada. [...] Portanto, considerando as provas constantes nos autos, admite-se que a autoridade julgadora decida em sentido diverso daquele apontado nas conclusões da comissão, desde que o faça motivadamente e de acordo com as provas constantes nos autos. [...]” (MINAS GERAIS, 1952, p.310)

As penalidades são aquelas dispostas no art. 244, observando no caso de repreensão ou suspensão a integralidade do art. 245, dispositivos contidos na Lei Estadual mineira de nº 869/52 (MINAS GERAIS, 1952). Para tanto, será observada a gravidade da irregularidade; a da intenção do servidor acusado em realizá-la ou dos procedimentos que ele operou que pudessem desconstitui-la; o histórico funcional do servidor, bem como se este é reincidente³⁴ em PAD e a questão do dano ao erário em decorrência dessa conduta, podendo ainda, ter consequências fora do âmbito administrativo, quando deverá ser sugerido à autoridade máxima a remessa das informações ao Ministério Público ou outro Órgão ou Entidade que possam ter interesse no conhecimento dos fatos.

³⁴ A reincidência termina com a adoção da reabilitação administrativa. O art. 253 da Lei Estadual mineira de nº 869/52 assim dispõe: “[...]”

§ 2º - O funcionário poderá requerer reabilitação administrativa, que consiste na retirada, dos registros funcionais, das anotações das penas de repreensão, multa, suspensão e destituição de função, observado o decurso de tempo assim estabelecido:

1 - três (3) anos para as penas de suspensão compreendidas entre sessenta (60) a noventa (90) dias ou destituição de função;

2 - dois (2) anos para as penas de suspensão compreendidas entre trinta (30) e sessenta (60) dias;

3 - um (1) ano para as penas de suspensão de um (1) a trinta (30) dias, repreensão ou multa.

§ 3º - Os prazos a que se refere o parágrafo anterior serão contados a partir do cumprimento integral das respectivas penalidades”. (MINAS GERAIS, 2020)

6. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Apresenta-se, neste capítulo, a origem normativa e os motivos que ensejaram a elaboração do decreto estadual mineiro que trata da responsabilização da pessoa jurídica. A definição doutrinária sobre corrupção, conceituações sobre o *compliance*, sua vinculação com o Programa de Integridade da CGE/MG (MINAS GERAIS, 2020) e citações de leis que também se preocuparam bem antes da vigência do Decreto Estadual de nº 46.782/2015 (MINAS GERAIS, 2015), com o desenvolvimento de processos administrativos regidos pela impessoalidade, moralidade, transparência, eficiência e legalidade.

Ademais, procura-se analisar os elementos configuradores do PAR, objetivo do instituto e a competência, bem como apresentar os elementos formadores da possível sanção.

No âmbito correcional, além dos processos administrativos disciplinares em desfavor dos servidores públicos, tem-se processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas (PAR).

O Manual de Ilícitos Administrativos da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais assim dispõe:

No âmbito de procedimentos disciplinares, que apuram ilícitos funcionais praticados por agentes públicos, pode-se, eventualmente, constatar a participação de pessoas jurídicas nas irregularidades. Dessa forma, no juízo de admissibilidade (análise preliminar) ou no curso de procedimentos disciplinares (sindicâncias administrativas, investigações preliminares e processos administrativos disciplinares), os servidores devem se atentar para o envolvimento desses entes privados nos atos ilícitos para recomendar e/ou promover os devidos encaminhamentos. (MINAS GERAIS, 2020, p. 321)

Por isso a importância de se estudar os normativos que tratam da matéria pertinente ao processo de responsabilização de pessoa jurídica³⁵, mesmo atuando no âmbito correcional direcionado a servidores públicos mineiros.

Antes da elaboração e vigência da Lei Federal de nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, o Brasil já havia se comprometido internacionalmente ao combate à corrupção, como por meio da Convenção da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em 1997, tendo sido viabilizado o Decreto Federal de nº 3.678, de 30 de novembro

³⁵Conforme dispõe a CGE/MG, por meio da sua Corregedoria-Geral: “A Lei Anticorrupção Empresarial dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Sua promulgação representa um marco normativo de combate à corrupção e de proteção à moralidade administrativa, apresentando um novo paradigma na relação entre o setor público e o setor privado”. (CGE/MG, 2020, p. 321)

de 2000, com o fim de implementar esse compromisso; com a OEA (Organização dos Estados Americanos) em 2002, em virtude da Convenção Interamericana contra a Corrupção, quando se foi elaborado o Decreto Federal de nº 4410, de 07 de outubro de 2002; e com a ONU (Organização das Nações Unidas) em 2003, provida pelo Decreto Federal de nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. (CGE/MG, 2020, p. 322)³⁶

Conforme a Exposição de Motivos Interministerial nº 11, de 23 de outubro de 2009, da CGU/MJ/AGU:

8. Com as três Convenções, o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam atos de corrupção, em especial o denominado suborno transnacional, caracterizado pela corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais. Dessa forma, urge introduzir no ordenamento nacional regulamentação da matéria - do que, aliás, o país já vem sendo cobrado -, eis que a alteração promovida no Código Penal pela Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, que tipificou a corrupção ativa em transação comercial internacional, alcança apenas as pessoas naturais, não tendo o condão de atingir as pessoas jurídicas eventualmente beneficiadas pelo ato criminoso. (BRASIL, 2009)

A Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, apresenta as diretrizes iniciais quanto à “responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (BRASIL, 2013), com vistas à responsabilidade objetiva, tendo em vista o acontecimento dos atos lesivos elencados no seu art. 5^o³⁷, podendo,

³⁶Menção também contida no tópico 7 da EMI Nº 00011 2009 – CGU/01MJ/AGU.

³⁷Lei 12846/13, art. 5º: “Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

ainda, por exceção, atingir os seus sócios de maneira subjetiva. São responsabilidades independentes.

Considerando o rol apresentando no mencionado artigo 5º (BRASIL, 2013), não existe a forma tentada. Para José Anacleto Abduch Santos, Mateus Bertoncini, Ubirajara Custódio Filho “a tentativa pode constituir fato típico administrativo, desde que expressamente previsto em lei. Os atos lesivos (fatos típicos) passíveis de sanção com base na Lei 12.846/2013 são aqueles arrolados exaustivamente no art. 5º”. Sustentam os autores que “não quis o legislador tipificar a tentativa” (SANTOS, BERTONCINI e CUSTÓRIO FILHO, 2014, p.183).

É de se concluir, então, afirmam José Anacleto Abduch Santos, Mateus Bertoncini, Ubirajara Custódio Filho, “que as infrações legalmente previstas não admitem a forma tentada. A norma contida no inc. III em análise atribui a possibilidade de atenuar ou de agravar a sanção consoante a infração tenha ou não sido consumada”. (SANTOS, BERTONCINI e CUSTÓRIO FILHO, 2014, p.183).

Esclarece Victor Okuyama Lavinias que “[...] do ponto do Direito Administrativo, a aplicação desse dispositivo considera os entes consorciados um único agente para fins de responsabilização.[...]” (OKUYAMA, 2015, p. 59)

Ainda, no citado art. 5º contém a denominação de agente público, administração pública estrangeira e a equiparação desta às organizações públicas internacionais³⁸ (BRASIL, 2013).

O sentimento de impunidade da população gerado pelas atitudes daqueles agiam com o intuito de lesionar à Administração Pública, utilizando-se da personalidade jurídica, exigia-se do legislador uma postura com o intuito de se criar uma lei que atingisse também essa figura legal, de maneira objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, podendo até chegar a dissolução da pessoa jurídica (inciso III, do art. 19 da Lei Federal de nº 12. 846/15) (BRASIL, 2015).

Segundo Igor Pereira Pinheiro e Tânia Mara Moreira Sales Pinheiro: “O Brasil atravessa o período de maior turbulência político-institucional desde a sua última redemocratização, que ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pós-ditadura militar com duração superior a duas décadas” (PINHEIRO; PINHEIRO, 2019, p. 23). Ainda, os mesmos autores

[...]”. (BRASIL, 2013)

³⁸Art. 5º da Lei 12.846/13: “[...] § 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

§ 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais” (BRASIL, 2013).

esclareceram que a corrupção não era uma conduta³⁹ “[...] adstrita ao setor público [...]”, pois ocorria “[...]a sua eventual interface com o setor privado [...]” (PINHEIRO; PINHEIRO, 2019, p.29).

No combate à corrupção, um conjunto normativo focou à prevenção e à repressão de condutas lesivas ao erário público. Programas como o de integridade das pessoas jurídicas e em especial o de *compliance*⁴⁰, advém da força normativa da Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013).

Programas de integridade são comportamentos e ações em que a pessoa jurídica alinha princípios, valores e conduta ética na sua estrutura interna, incluindo a alta direção, que visam coibir a corrupção.

Já o *compliance*, de acordo com o Programa de Integridade da CGE/MG:

A palavra surge no idioma inglês a partir do verbo “to comply”, e pode ser traduzida literalmente como “estar em conformidade”. A organização está em compliance quando cumpre a legislação a qual está submetida, assim como as normas internas e regras de conduta. Essas regras são estruturadas para proteger a instituição e seus colaboradores de atos ilícitos. As funções e atividades de compliance buscam (re)configurar [...] fluxos, processos, normativos e modelos de relacionamento da organização, inclusive com terceiros. (MINAS GERAIS, 2019).

Isso não quer dizer que antes do ano de 2013 não se apurava atos relacionados ao descumprimento contratual em âmbito administrativo, como a inexecução total ou parcial de contratos.

Na legislação geral de licitação e contratos, o processo administrativo punitivo pode ensejar advertência, multa, suspensão temporária de até dois anos e declaração de inidoneidade, conforme o art. 87 da Lei Federal de nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993). Os três primeiros são aplicados pelo Ordenador de despesas e o último, dirigente máximo do órgão ou entidade.

Nas leis do pregão em Minas Gerais e Federal, respectivamente, Lei Estadual de nº 14.167/2002, art. 12 (MINAS GERAIS, 2002), e na Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002), no art. 7 dispõem que impedimento para contratar e licitar e se for o caso descredenciamento no

³⁹A corrupção [...] causa uma indignação, surgindo como fenômeno de natureza sistemática e provoca a corrosão do poder estatal, superando até o potencial do Estado. É um fenômeno difuso relacionado em geral com o crime organizado, com contornos bem definidos, embora dinâmicos, que, atuando na clandestinidade ameaçam a estrutura do Estado. [...] (LIVIANU, 2018, p. 43)

⁴⁰ “[...] adoção de medidas de integridade pelas pessoas jurídicas e redução de hipóteses de possíveis violações. A palavra “compliance” já compõe o dicionário das empresas brasileiras, especialmente as multinacionais, originadas em jurisdições com maior tradição na persecução à corrupção, e aquelas em que se observa constante interação com o Poder Público, relação esta que demanda cada vez mais precauções e cuidados pela pessoa jurídica”. (SANTIAGO FILHO, PORTES, CUNHA, 2018, p.18)

CAGEC (MG) e SICAF (Federal) por até cinco anos, além da aplicação da multa prevista no Edital e em contrato e demais cominações legais.

Ainda, já se apurava os atos de servidores públicos relacionados com à Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, segundo os critérios nela estabelecidos (BRASIL, 1992).

Em conformidade com a Corregedoria-Geral de Minas Gerais:

Na esfera civil, as pessoas jurídicas podem sofrer sanções por atos caracterizados como improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992. No entanto, essa responsabilização é subjetiva, dependente da comprovação do dolo ou da culpa, e exige também a demonstração da conduta ilícita do agente público. (MINAS GERAIS, 2020, p. 322).

A Lei de Improbidade retrata 44 (quarenta e quatro) atividades ímprobas, cujas sanções, aplicáveis de maneira cumulativa ou não, ensejam perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do condenado; ressarcimento integral do dano, se preciso for; a perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos; pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais por dez anos, em conformidade com o art. 12 da Lei Federal de nº 8.429/92 (BRASIL, 1992).

Segundo Renee de Ó Souza, a Lei 8.429/92 é tida por lei de “natureza extrapenal, manifestação de outra espécie de controle social, pretendido pelo Estado, para proteger bens jurídicos ligados ao direito fundamental [...]” (SOUZA, 2019, p. 979).

Segundo Igor Pereira Pinheiro e Tânia Mara Moreira Sales Pinheiro, quanto à Lei de Improbidade Administrativa:

[...] cumpre destacar que não há qualquer antinomia ab-rogante entre essa lei e a de improbidade administrativa, mas, sim, uma relação de complementariedade e especialidade, sendo essa última voltada para a responsabilização subjetiva dos agentes públicos ou privados envolvidos e de pessoas jurídicas beneficiárias dos atos de corrupção, ao passo que aquela apenas objetivou a responsabilização das pessoas jurídicas envolvidas em atos daquela natureza.

Além disso, dispôs a lei também sobre a figura do acordo de leniência (artigo 14), uma espécie de “delação premiada da empresa” [...].

A importância dessa lei no cenário anticorrupção é inquestionável, pois, a partir dela incentiva-se a construção de uma cultura empresarial de integridade, calcada na premissa de sistemas próprios de controle (compliance), colaboração dos investigados e negociação para resultados mais profícuos na causa anticorrupção. (PINHEIRO; PINHEIRO, 2019, p. 175-176).

E, por fim, a lei que traz condutas contra à ordem econômica, art. 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

De acordo com Helton José Almeida de Souza, “a Lei Anticorrupção em si não é uma novidade em nosso ordenamento jurídico”. E, acrescenta:

Desde 1994, a Lei nº 8.884/94, antiga Lei Antitruste, antecessora da Lei 12.529/11, que a revogou, já dispunha sobre a estruturação do sistema brasileiro de defesa da concorrência, prevendo penalidades pecuniárias em face de empresas que cometem atos que constituam abuso do poder econômico ou atentam contra a ordem econômica, liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade e consumidores, dispondo de mecanismos de base de cálculo das multas, circunstâncias agravantes e atenuantes muito parecidos – e até igual – com o que dispõe a Lei Anticorrupção. A novidade trazida pela Lei 12.846/13, portanto, ficou, em boa parte, por conta do âmbito de sua incidência e aplicação, bem como da tipificação das infrações, eis que dispõe sobre a prática de atos lesivos e atentatórios contra patrimônio e princípios da administração pública ou compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, nos termos do artigo 5º. Enquanto a Lei Antitruste visa proteger direitos econômicos, consumeristas e a livre concorrência, de interesse público, obviamente decorrentes de relações privadas, a Lei Anticorrupção tem base nos princípios regentes da Administração Pública, especialmente no princípio da moralidade, que devem ser observados também pelas pessoas que contratam com órgãos e entidades públicas. 3 Nesse intuito, a instituição de multas cumpre valioso papel, pois, assim como sua aplicação “é o principal instrumento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) para punir as infrações econômicas, ao lado das soluções negociadas via Acordos de Leniência e Termos de Compromisso de Cessação” [...], também o será para punir atos lesivos contra a Administração Pública”. (SOUZA, 2018, p.2-3)

É de se ressaltar que o combate à corrupção, nos termos da Lei nº 12.846/13 (BRASIL, 2013), não se restringe ao âmbito federativo, através da Controladoria-Geral da União⁴¹.

Segundo Luiz Francisco Mota Santiago Filho e Louise Dias Portes, tendo por revisor Matheus Cunha:

E, de fato, a Lei nº 12.846/2013 não condiciona sua imediata aplicação à sua regulamentação, mas fazê-lo parece-nos uma providência essencial à segurança jurídica e à garantia do devido processo legal. No âmbito dos estados e municípios, a regulamentação faz-se necessária para fixar critérios de competência interna, tais como quais os órgãos responsáveis por investigar as infrações, aplicar as penalidades e negociar os acordos de leniência, bem como fixar critérios de dosimetria das sanções e as regras procedimentais (v.g. prazos, possibilidade de recursos, produção de provas etc.). Podem, ainda, estabelecer requisitos e parâmetros de avaliação de Programas de Integridade para atenuação de eventuais sanções. (SANTIAGO FILHO; PORTES; CUNHA, 2018, p.3)

⁴¹Estados/normas que regulamentaram a execução da Lei 12846/13, dados colecionados até 29/01/2018: Tocantins: Decreto nº 4.954/2013; São Paulo: Decreto nº 60.106/2014; Paraná: Decreto nº 10.271/2014; Goiás: Lei nº 18.672/2014; Espírito Santo: Decreto nº 3.727-R/201411; Rio Grande do Norte: Decreto nº 25.177/2015; Minas Gerais: Decreto nº 46.782/2015; Maranhão: Decreto nº 31.251/2015; Distrito Federal: Decreto nº 37.296/2016; Mato Grosso: Decreto nº 522/2016; Alagoas: Decreto nº 48.326/2016; Mato Grosso do Sul: Decreto nº 14.890/2017; Santa Catarina: Decreto nº 1.106/2017; e Pernambuco: Lei nº 16.309/2018; Rio de Janeiro: Lei Estadual nº 7.753/2017 e Decreto nº 46.366/2018; Distrito Federal: Lei nº 6.112/2018. “Destaca-se que o estado do Amazonas, em que pese não ter regulamentado a Lei Anticorrupção no âmbito do poder executivo estadual, conta com uma resolução do Tribunal de Justiça que estabelece procedimentos regulatórios para sua execução e, no estado do Rio Grande do Sul, há um provimento do Procurador Geral da Justiça que regulamenta a Lei Anticorrupção no âmbito do Ministério Público”. (SANTIAGO FILHO; PORTES e CUNHA, 2018, p.4-5)

De acordo com as orientações contidas no Manual de Ilícitos Administrativos da CGE/MG:

Na esfera administrativa, as sanções aplicáveis na Legislação de Licitações e Contratos não atingem, de modo eficaz, o patrimônio das empresas, [...]. Ademais, nenhum dos instrumentos normativos alcançava as condutas praticadas contra a administração pública estrangeira. Portanto, o ordenamento jurídico brasileiro não dispunha de um mecanismo eficaz de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção e de fraude contra a Administração Pública nacional ou estrangeira.[...] (MINAS GERAIS, 2020, p. 322).

No Estado de Minas Gerais, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o assunto pertinente ao PAR foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 46.782/2015 (MINAS GERAIS, 2015) e trouxe em seu corpo normativo características que o define e procedimentaliza, conforme será discorrido a seguir.

Por fim, registra-se que na esfera da responsabilização da pessoa jurídica tem-se a Investigação Preliminar, que subsidiará a decisão do Controlador-Geral pela instauração do PAR ou arquivamento do expediente. Está normatizado através do art. 4º do Decreto Estadual nº 46.782/2015 (MINAS GERAIS, 2015). Tem caráter sigiloso e não punitivo.

6.1 DOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DO PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA, OBJETIVOS E COMPETÊNCIA

O Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoas Jurídicas no âmbito mineiro está regrado no Decreto Estadual nº 46.782/2015⁴², norma publicada na Imprensa Oficial em 24 de junho de 2015 e alterada pelo Decreto nº 47.752/2019, em vigor a partir de 12/12/2019 (MINAS GERAIS, 2019).

O PAR tem por objeto apurar possíveis atos lesivos realizados por pessoa jurídica à Administração Pública Estadual, de acordo com as condutas descritas no art. 5º da Lei 12.846/13 (BRASIL, 2013).

No âmbito do Poder Executivo, cabe a competência à Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG), na autoridade máxima do Controlador-Geral (art. 2º do Decreto Estadual de nº 46.782/15) (MINAS GERAIS, 2015). Isto quer dizer que não cabem aos órgãos

⁴² No seu artigo 1º dispõe: “Art. 1 Este Decreto regulamenta, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, o Processo Administrativo de Responsabilização - PAR -, previsto no Capítulo IV da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.” (MINAS GERAIS, 2015).

e nem tão pouco as entidades indiretas que integram o organismo estatal as tratativas quanto à matéria pertinente ao PAR.

O que ocorre é que, muitas das vezes, é possível em sede de SAI ou PAD verificar indícios de ocorrência de atos condizentes ao art. 5º da Lei 12.846/13 (BRASIL, 2013). Ainda, é factível que o setor de Apuração de Irregularidade e Indicação de Penalidades em desfavor de alguma pessoa jurídica de um Órgão ou Entidade, quando na avaliação do procedimento, verifique o descumprimento de cláusula contratual que possa ensejar a ocorrência de atos correspondentes ao citado artigo da Lei Anticorrupção. Em ambos os casos, a matéria e respectivas evidências são direcionadas à CGE/MG.

No PAR compreende as seguintes fases: juízo de admissibilidade; instauração; instrução e julgamento.

Conforme o Decreto Estadual de nº 46782/15, no seu art. 3º, o Controlador-Geral “ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à Administração Pública Estadual, em sede de juízo de admissibilidade e mediante despacho fundamentado” (MINAS GERAIS, 2015) decidirá em dar continuidade às apurações, na modalidade de investigação preliminar, considerando que aquele fato exige maiores esclarecimentos; em instaurar o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) ou no arquivamento dos fatos analisados.

Dando continuidade ao estudo do Decreto Anticorrupção mineiro, no seu art. 4º esclarece o que seja a investigação preliminar, que se destina a um procedimento sigiloso, não punitivo e com caráter investigativo, quando se determinará a materialidade e possível autoria. Considerando que se trata de um procedimento de natureza inquisitiva, inicialmente, é salutar que a autoria deva ser balizada em sede de contraditório e ampla defesa no PAR, em momento oportuno.

Nesse sentido, sendo possível indicar a materialidade e a possível autoria, a apuração que tem prazo legal de trinta dias (§1º do art. 4º), “[...] serão enviadas ao Controlador-Geral do Estado as peças de informação obtidas, acompanhadas de relatório conclusivo acerca [...] de atos lesivos à Administração Pública Estadual, para decisão sobre a instauração do PAR” (§2º do art. 4º). (MINAS GERAIS, 2020)

Na portaria de instauração constará a partir de dois servidores estáveis, sendo um deles indicado para presidir, sendo tal requisição de caráter irrecusável. Constará a menção ao nome do órgão ou entidade, os fatos que serão apurados, bem como o nome da pessoa jurídica e, se houver, o CNPJ da pessoa jurídica. Essa portaria é publicada integralmente e, no decorrer das apurações, se existirem os outros fatos não mencionados nela, poderão integrar a apuração sem necessidade de aditamento ou complementação do ato de instauração, desde que garantidos à

ampla defesa e o contraditório. Tendo origem a portaria em acordo de leniência, tal fato será nela mencionado. Esses critérios estão estabelecidos no corpo do art. 5º do Decreto Estadual de nº 46.782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

Quando o Controlador-Geral “diante de indícios de graves prejuízos [...], poderá, cautelarmente e de forma fundamentada, determinar a suspensão de procedimentos licitatórios, contratos ou quaisquer atividades e atos administrativos relacionados ao objeto do PAR, até a sua conclusão”, de acordo com o art. 6º do Decreto Estadual de nº 46782/15. (MINAS GERAIS, 2015).

Tendo a autoridade máxima do órgão ou entidade conhecimento de atos lesivos previstos no art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 2013 (BRASIL, 2013), por meio de denúncias, representações e ocorrências, deverá dar ciência desse acometimento à Controladoria-Geral do Estado, sendo que em caso de desobediência a esse comando, poderá estar sujeito a responsabilização civil, penal e administrativa, consoante o art.7º do Decreto Estadual de nº 46782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

A instrução inicia-se com a autuação do processo. Conforme o Decreto Estadual de nº 47.222, de 26 de julho de 2017 (MINAS GERAIS, 2017), que regulamenta a Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, dar-se o desenvolvimento do PAR no meio eletrônico (MINAS GERAIS, 2002).

Essa autuação conterá todos os indícios e provas já produzidas que, em tese, são considerados como atos lesivos à Administração Pública Estadual. Todavia, não está impedida a Comissão de realizar diligências necessárias, com imparcialidade e independência, de acordo com os artigos 8º e 9º do Decreto Estadual de nº 46782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

Seguindo o andamento do feito, será providenciada a notificação à pessoa jurídica, contendo as informações elencadas nos incisos I a VIII do §1º do art. 10 do Decreto Estadual de nº 46.782/15 (MINAS GERAIS, 2015). Caso não seja efetivada, será a notificação publicada na Imprensa Oficial de Minas Gerais. Em ambos os casos, a pessoa jurídica terá o prazo de trinta dias para se defender, quando poderá apresentar todas as provas admitidas em Juízo, sendo-lhe facultada a sua defesa técnica, segundo os artigos 10 e 11 do Decreto Estadual de nº 46.782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

A Comissão avaliará, de maneira fundamentada, o pedido quanto à produção de provas, estipulando prazo para tanto. As testemunhas de defesa apresentadas pela pessoa jurídica deverão comparecer independente de intimações e sob pena de preclusão, em audiências a serem designadas pela Comissão. Poderá a Comissão rejeitar fundamentadamente provas ilícitas, protelatórias, impertinentes, desnecessárias e intempestivas. Ademais, havendo juntada

de novos documentos, abrir-se vista para a manifestação da pessoa jurídica em cinco dias, consoante os artigos 11 a 15 do Decreto Estadual de nº 46.782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

Encerrada a fase da instrução, a Comissão emitirá o Relatório Preliminar contendo os requisitos de I a VI do art. 16 do Decreto Estadual de nº 46782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

A análise de “[...] informações e documentos referentes à existência e ao funcionamento de programa de integridade [...]” apresentados em defesa serão verificados pela Comissão nos critérios do Capítulo IV da Lei Federal de nº 12.846/2013 (que trata da responsabilização judicial), “[...] para a dosimetria das sanções a serem aplicadas” e havendo fatos passíveis de serem apurados em sede de PAD, serão inseridos os fatos no relatório preliminar, de acordo com os parágrafos 1º e 2º do art. 16 do Decreto Estadual de nº 46.782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

Antes de elaborar o relatório final, a Comissão intimará a pessoa jurídica para apresentar as suas alegações finais no prazo de dez dias, conforme o art. 17 do Decreto Estadual de nº 46.782/15⁴³. A comissão terá o prazo de cento e oitenta dias para emitir o relatório final, de acordo com o parágrafo único do art. 17 do Decreto Estadual de nº 46.782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

Depois, o processo será encaminhado à Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais para manifestação no prazo de vinte dias, podendo ser prorrogado pelo mesmo período, de acordo com a complexidade da apuração. Da análise da AGE/MG, os autos serão encaminhados diretamente por essa Entidade ao Controlador-Geral, para julgamento, tendo em vista o art. 17-A do Decreto Estadual de nº 46782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

De acordo com os fatos e fundamentos, a decisão será emitida em trinta dias, podendo ser prorrogada considerando a complexidade do assunto, no caso concreto. Sendo a decisão condenatória, o corpo do extrato de solução a ser publicado deverá conter, entre outros elementos, o nome do órgão ou entidade, o nome ou razão social da pessoa jurídica, o seu respectivo número no CNPJ e o resumo das infrações praticadas nos termos da Lei Federal nº 12.846, de 2013, apresentando os dispositivos legais cabíveis (BRASIL, 2013).

Da decisão, poderá ser acatado pelo Controlador-Geral o relatório conclusivo da comissão, sendo que, se contrário às provas nos autos, poderá agravar a penalidade, diminuí-la ou isentar a pessoa jurídica da responsabilidade. Ainda, poderá arquivar os autos desde que

⁴³Artigo com redação dada pelo art. 9º do Decreto nº 47.752, de 12/11/2019, em vigor a partir de 12/12/2019. Antes da alteração, no art. 19 prescrevia que: “Antes de decidir o processo, o Controlador-Geral do Estado intimará a pessoa jurídica para apresentar alegações finais no prazo de dez dias”. Isto quer dizer que a AGE/MG se manifestaria e consecutivamente a pessoa jurídica, antes da decisão do Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2015)

demonstrado em relatório conclusivo a inexistência de prática de infração pela pessoa jurídica. Havendo vício insanável, total ou parcial, devolverá os autos e designará outra comissão. O julgamento fora do prazo não gera nulidade, todos esses comandos estão contidos nos artigos 20 a 23 do Decreto Estadual de nº 46782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

A pessoa jurídica será intimada da decisão, podendo recorrer no prazo de quinze dias. Caso o Controlador-Geral não reconsidere a decisão, os autos serão direcionados à Junta de Recursos de Processos Administrativos de Responsabilização – JRPAR⁴⁴, para apreciação e decisão, sendo um órgão colegiado instituído para apreciar esse julgamento específico, de acordo com os artigos 24 a 29, todos do Decreto Estadual de nº 46782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

No art. 27 do Decreto Estadual de nº 46782/15 reza sobre a desconsideração da pessoa jurídica. Isto acontece quando, antes da emissão do relatório final, a Comissão constata que os sócios administradores ou aqueles com poderes de administração agiram conforme o artigo 14 da Lei Federal de nº 12.846/13, ou seja, com “[...] abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial [...]”, serão citados e cientificados que aos mesmos poderão ser “[...] estendidos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica [...], observados o contraditório e a ampla defesa.” (MINAS GERAIS, 2015).

⁴⁴Art. 26, §1º: “A JRPAR é composta pelos seguintes membros:

I – Advogado-Geral do Estado, que a preside;

II – Consultor-Geral de Técnica Legislativa;

III – Secretário de Estado de Fazenda;

IV – Secretário de Estado de Governo;

V – Secretário de Estado de Planejamento e Gestão.

§ 2º – A AGE prestará apoio administrativo para o funcionamento da JRPAR.

§ 3º – O Advogado-Geral do Estado, ou procurador por ele delegado, agendará e presidirá as sessões da JRPAR.

§ 4º – Nas sessões de julgamento previamente agendadas, os titulares de que trata o § 1º poderão delegar, de forma justificada, a servidor de seu órgão, a competência para proferir o voto sobre questões preliminares e de mérito.

§ 5º – Os julgamentos serão públicos e feitos em sessão ordinária ou extraordinária, observada a seguinte ordem de trabalho:

I – verificação do número de titulares presentes e, se houver quórum de maioria absoluta, abertura de sessão;

II – julgamento dos processos incluídos em pauta pelo voto da maioria dos presentes;

III – apresentação de indicações e propostas;

IV – conferência e assinatura de acórdãos.

§ 6º – O Advogado-Geral do Estado somente votará em caso de empate.

§ 7º – O recurso terá efeito suspensivo e deverá ser julgado no prazo de trinta dias, prorrogável por igual período, conforme a complexidade da causa e as demais características do caso concreto.

§ 8º – Encerrado o PAR, a decisão final será publicada no Diário Oficial Eletrônico Minas Gerais, dando-se conhecimento de seu teor ao Ministério Público para apuração de eventuais ilícitos, inclusive quanto à responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica ou seus administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe.” (MINAS GERAIS, 2020)

Tal inclusão dos sócios administradores ou aqueles com poderes de administração no polo passivo também poderá ser solicitada pelo Controlador-Geral. Terão o mesmo prazo legal de defesa da pessoa jurídica e da decisão sobre a desconsideração da pessoa jurídica cabe recurso nos termos do artigo 20 do Estadual de nº 46782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

Nos artigos 28 a 38 do Decreto Estadual de nº 46782/15 dispõem sobre “simulação ou fraude na fusão ou incorporação” (MINAS GERAIS, 2015). Considerando a importância do estudo, havendo indícios nos termos do §1º do art. 4º da Lei Federal de nº 12.846/13, a Comissão poderá inserir tal constatação no relatório conclusivo, porém deve-se observar os princípios da ampla defesa e do contraditório, sendo objeto também de recurso.

Ainda, no Decreto em análise dispõe sobre mecanismos e procedimentos internos (da pessoa jurídica) de integridade e acordo de leniência, conforme os artigos 39 a 49 do Decreto Estadual de nº 46782/15⁴⁵. Esses mecanismos e procedimentos foram instituídos pela Medida Provisória de nº 703/2015, com vigência encerrada, porém continua com a sua aplicação vigente, tendo em vista o Decreto Estadual de nº 46.782/15, no seu art. 40⁴⁶ e inciso III do art. 7º da Resolução Conjunta CGE/AGE nº 4, de 12 de novembro de 2019.

⁴⁵ “Art. 39. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando a garantir sua efetividade”. (MINAS GERAIS, 2015)

⁴⁶ Art. 40: I- comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

III – padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV – treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;

V – análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

VI – registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII – controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;

VIII – procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX – independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X – canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;

XI – medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII – procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

Tanto os mecanismos e procedimentos de integridade, quanto o acordo de leniência, serão considerados no momento da aplicação da sanção, conforme o tópico a frente a ser desenvolvido.

A AGE/MG atuará nos acordos de leniência⁴⁷, na fase dos processos de negociação, celebração e acompanhamento deste, conforme a Resolução Conjunta CGE/AGE nº 4, de 12 de novembro de 2019 (MINAS GERAIS, 2019).

A desistência ou a rejeição pela pessoa jurídica da proposta do acordo não implicará em reconhecimento do exercício do ato lesivo e os documentos serão devolvidos, de acordo com os incisos I e II, do parágrafo único, do art. 10, da mencionada Resolução Conjunta (MINAS GERAIS, 2019).

Depois de formalizado, pode-se tornar público o acordo de leniência, exceto nas “[...] hipóteses legais de sigilo, que devem ser observadas por aqueles que tenham acesso aos elementos de prova por força das atividades de alavancagem investigativa ou outra atuação decorrente dos acordos de leniência”. A comissão de negociação será formalizada em Portaria Conjunta entre CGE/AGE, tendo dois Auditores estáveis e um Procurador do Estado. (§2º do art. 4º e 5º, ambos da Resolução Conjunta CGE/AGE nº 4/2019) (MINAS GERAIS, 2019).

De acordo com o inciso II do art. 7º da citada Resolução, a Comissão deverá avaliar se a pessoa jurídica irá “[...] cooperar com a apuração de ato lesivo específico, quando tal circunstância for relevante, obedecida a ordem de prioridade cronológica das manifestações; b) admite sua participação na infração administrativa”. Ainda, se “[...] compromete a cessar completamente seu envolvimento no ato lesivo”, bem como contribuir com as investigações e o processo administrativo, identificando “[...] agentes públicos, empregados e particulares envolvidos na infração administrativa”. (MINAS GERAIS, 2019)

XIII – diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV – verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV – monitoramento contínuo do programa de integridade, visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e XVI – transparência da pessoa jurídica quanto às doações para candidatos e partidos políticos.

⁴⁷Art. 2º O acordo de leniência será celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e em outras normas de licitações e contratos, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo, devendo resultar dessa colaboração: I - a identificação dos demais envolvidos no ato ilícito, quando houver; e II - a obtenção célere de dados, informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração”. Dispositivo de acordo com a RESOLUÇÃO CONJUNTA CGE/AGE Nº 4, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019. (MINAS GERAIS, 2019)

Haverá cláusula no acordo de leniência que exigirá da pessoa jurídica colaboração numa solução eficaz do processo; realizar mudanças que visem a acabar ou diminuir a ocorrência de novos atos lesivos; em criar ou melhorar seu programa de integridade; o acompanhamento das obrigações firmadas nesse acordo de leniência; e, por fim, a reparação do dano ou a não exigência de fazê-lo, de acordo com o inciso V do art. 7º da Resolução Conjunta CGE/AGE nº 4/2019 (MINAS GERAIS, 2019).

Por fim, em caso de descumprimento do acordo, a pessoa jurídica perderá seus benefícios e ficará três anos impedida de realizar novo acordo com a Administração Pública. Ademais, terá o vencimento antecipado de suas parcelas concernentes ao dano e enriquecimento ilícito, com a aplicação de multa atualizada, descontando as frações que possam já estar quitadas, sendo o descumprimento registrado no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP pela CGE, segundo o art. 10 da mencionada Resolução Conjunta (MINAS GERAIS, 2019).

6.2 DAS SANÇÕES

A sanção quanto à responsabilidade administrativa da pessoa jurídica ocorre por meio da multa e publicação extraordinária da decisão condenatória⁴⁸. Estão citadas art. 6º da Lei Federal de nº 12.846/13, bem como no art. 29 do Decreto Estadual de nº 46.782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

A aplicação da multa será avaliada através dos requisitos contidos no art. 7º da Lei Federal de nº 12.846/13. São eles:

I - a gravidade da infração; II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III - a consumação ou não da infração; IV - o grau de lesão ou perigo de lesão; V - o efeito negativo produzido pela infração; VI - a situação econômica do infrator; VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da

⁴⁸Sanção administrativa: 1) Multa: 0,1 a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior a instauração do PAR, excluídos os tributos (art. 6º, inciso I) ou de R\$ 6.000, 00 a R\$ 60.000.000,00 (art.6º, §4º), disposições contidas na Lei Federal de nº 12.846/15; e 2) Publicação extraordinária da decisão condenatória, de acordo com art. 6º, inciso II da Lei Federal de nº 12.846/15.

As sanções civis – responsabilização judicial (art. 19 da Lei Federal de nº 12.846/13): “I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III - dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.” (BRASIL, 2013)

pessoa jurídica; IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; [...]” (BRASIL, 2013).

A gravidade da ação é destacável devido ao seu caráter sistêmico, ou seja, os efeitos nefastos que os atos corruptivos têm no Poder Público, quando acabam por envolver níveis da administração pública e a pessoa jurídica.

A vantagem auferida deve ser provada, por registro manual ou e-mail, ou até mesmo por confissão, tendo em vista que é inconcebível a sua imputação intuitiva, pois a responsabilidade a ser recaída sob a pessoa jurídica é a objetiva e o “quantum” ambicionado deve estar devidamente comprovado.

Como já foi estudado, não existe a tentativa nos casos arrolados no art. 5º da Lei Federal de nº 12.846/13 (BRASIL, 2013). Todavia, a graduação da sanção vai variar dependendo do estágio do ato em que se encontrar. Por exemplo, uma promessa de pagamento por ato ilícito futuro. O ato em si já se consumou, porém tem-se a mera combinação; o efetivo pagamento e a obtenção do favor. No momento da aplicação da sanção se avaliará em qual fase se encontrava o ato lesivo passível de pena. O ato já se consumou com a combinação, sendo os demais procedimentos são exaurimentos, dando a conotação das causas de graduação da sanção. A não consumação pode ensejar causa atenuante, dependendo do entendimento da autoridade que irá decidir.

O grau de lesão⁴⁹ (ou perigo) é o bem público lesado, como, por exemplo, no caso da área da saúde, quando em plena pandemia, um produto considerado essencial, que serviria no controle de doenças e mortes, tendo o seu uso impedido ou desvirtuado, isto ensejaria um grau de lesão ou perigo bem elevado.

Considerando o efeito negativo da infração, esclarecem José Anacleto Abduch Santos, Mateus Bertoncini e Ubirajara Custódio Filho:

Os efeitos negativos podem ser relacionados a uma dimensão imaterial, como a perda ou abalo da credibilidade das instituições, ou a uma dimensão material, como interrupção da continuidade de serviços públicos ou de atividades públicas, prejuízos diretos ou indiretos para comunidades beneficiárias de políticas públicas, aumento de custos da atuação administrativa ou retardo na implementação de ações administrativas. (SANTOS, BERTONCINI e CUSTÓRIO FILHO, 2014, p.184).

Quanto a questão econômica do infrator, este dado é de grande importância porque a multa não deve aparentar irrisória e não tão alta que pudesse ter o caráter de confisco,

⁴⁹“Em outras palavras, a mensuração da lesão depende do grau de prejuízo ocasionado ao bem público atingido.”(SOUZA, 2018. p.11)

procurando preservar a função social da pessoa jurídica, considerando os empregos gerados, fonte de pagamento de tributos, e até mesmo como fator de desenvolvimento cultural e econômico da região onde a pessoa jurídica se situa. Neste sentido, a multa não tem o condão de ensejar a “quebra” da pessoa jurídica ou a sua insolvência.

A cooperação da pessoa jurídica na apuração das infrações acontece independente do acordo de leniência, sendo necessário que esta se manifeste primeiramente o seu interesse em cooperar. Neste entendimento, a cooperação pode influenciar na dosimetria da multa.

No caso do acordo de leniência, de acordo com o inciso II do art. 6º da Lei Federal de nº 12.846/13 (BRASIL, 2013) poderá ensejar isenção da publicação da condenação ou a redução de um a dois terços da multa aplicável e, de acordo com o inciso VIII do art. 47 do Decreto Estadual de nº 46.782/15 e art. 17 da Lei Federal de nº 12846/13, “[...] isentará ou atenuará as sanções administrativas estabelecidas nos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”. Se o acordo de leniência for proposto após a instauração do PAR, a redução será de no máximo de um terço, conforme o §3º do art. 47 do Decreto Estadual de nº 46.782/15 (MINAS GERAIS, 2015).

Em ambos os casos, a multa, se cabível, deverá ser paga em trinta dias e o inadimplemento acarretará a inscrição em dívida ativa do Estado, “[...] com posterior registro no Cadastro Informativo de Inadimplência do Estado de Minas Gerais – CADIN-MG –, na forma do Decreto nº 44.694, de 28 de dezembro de 2007”, de acordo com art. 37 do Decreto Estadual de nº 46782/15. (MINAS GERAIS, 2020)

No caso de desconsideração da pessoa jurídica, os sócios administradores e administradores estarão também ao lado passivo, junto da pessoa jurídica, como devedores no título de dívida ativa.

A prescrição quanto a sanção a ser aplicada nessa matéria conta-se a partir de cinco anos das infrações, tendo por data inicial a ciência dos fatos, “[...] ou, no caso de infração permanente ou continuada, no dia em que tiver cessado”, em consonância com o art. 25 da Lei Federal de nº 12.846/15 (MINAS GERAIS, 2015).

Tanto na Lei Federal de nº 12.846/15 (artigos 22 a 29), quanto no Decreto Estadual de nº 46782/15 (artigos 50 a 53) dispõe do Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, onde serão registradas as sanções aplicadas.

Por fim, não impede a instauração, execução e aplicação de sanção decorrente de PAR⁵⁰, mesmo se a pessoa jurídica já tiver penalidade em decorrência de Improbidade Administrativa,

⁵⁰Logo, para incidência do dispositivo de dosimetria é suficiente aferir a ocorrência no caso concreto da hipótese legal descrita como fator de cálculo da multa e, em seguida, para determinar seu percentual, dentro dos limites

Lei Federal de nº 8.429/92 (BRASIL, 1992); e atos ilícitos decorrentes da Lei Federal de nº 8.666/93⁵¹ (BRASIL, 1993), de acordo com a Lei Federal de nº 12846/13, art. 30, e Decreto Estadual de nº 46782/15, art. 54 (MINAS GERAIS, 2015).

Verificando atos ilícitos decorrentes da ordem econômica, ou seja, que aviltem a defesa da concorrência, conforme a Lei Federal de nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, “[...]dará ciência ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE – da instauração de PAR, podendo fornecer informações e provas obtidas, sem prejuízo do sigilo das propostas de acordo de leniência[...]” (BRASIL, 2011), segundo consta no art. 56 do Decreto Estadual de nº 46782/15 (MINAS GERAIS, 2015) e no art. 16, § 6º, da Lei Federal nº 12.846/13 (BRASIL, 2013).

mínimo e máximo previstos, é necessário averiguar sua relevância, ou seja, em que grau a forma de conduta ou circunstância contribuiu para o sucesso, perpetuação, agravamento ou atenuação da prática ilícita.” (SOUZA, 2018, p. 31)

⁵¹Conforme determina o art.23 da Lei Federal nº 12.846/13, deverá manter atualizado o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, “[...] de todas as esferas de governo [...] os dados relativos às sanções [...], nos termos dos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”. (BRASIL, 2013).

7 ANÁLISE COMPARATIVA DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA

Neste capítulo pretende-se apresentar as diferenças processuais entre o PAD e o PAR, no emprego dos princípios da ampla defesa e do contraditório, buscando dar maior destaque na fase pertinente à finalização da defesa final ao ato decisório. Para que seja feita essa comparação, considera-se que a matéria relativa a cada um deles já foi estudada nos capítulos anteriores.

Além disso, com o intuito de ensejar discussão acadêmica, será avaliado o projeto de lei que se encontra arquivado na Assembleia Legislativa e que pretendia instituir um novo Estatuto do Servidor Público Civil de Minas Gerais.

Por fim, proposta de melhoria quanto a procedibilidade do PAD, com vista aos princípios do contraditório e da ampla defesa, usando, por analogia, o trâmite do processo de responsabilização de pessoa jurídica antes da sua alteração em 2019.

7.1 DIFERENÇAS ENTRE OS PROCESSOS CORRECIONAIS QUANTO À OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO, BEM COMO DO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

Tanto o PAD, quanto o PAR, em nível executivo mineiro, são processos coordenados pela Corregedoria-Geral, parte integrante da estrutura da Controladoria-Geral do Estado.

Em ambos processos, pode-se ocasionar apontamentos de materialidade e indícios de possível autoria, sendo que em sede de PAD, por exemplo, a comissão processante também observará o envolvimento de entes privados na execução de atos ilícitos e sugerirá à Autoridade máxima do Órgão/Entidade responsável pela instauração desse competente processo o encaminhamento de uma via à Controladoria-Geral do Estado, para análise do Núcleo Técnico quanto a possível existência de elementos que venham sustentar a abertura de um PAR. Ainda, em ambos processos poderá ocorrer danos ao erário.

Ademais, o estudo da responsabilidade em sede correccional do PAD/PAR independe da judicial, podendo tais decisões acumularem, todavia se decidido na esfera judicial pela negativa de autoria e negativa da existência material do fato, tais assertivas (ou uma delas) podem influenciar na esfera administrativa.

Apesar das semelhanças, os objetivos são diferentes, bem como outras características processuais.

Enquanto no PAD apura-se a responsabilidade funcional de servidor público quanto a possível autoria, mediante a materialidade constatada em sede de sindicância ou investigação preliminar, de acordo com a Lei Estadual mineira de nº 869/52 (MINAS GERAIS, 1952), no PAR tem por pressuposto apurar ato ilícito de pessoa jurídica em face do Estado, conforme os casos arrolados no art. 5º da Lei Federal de nº 12.876/13 (BRASIL, 2013).

No estudo da Lei Estadual de nº 869/52 é possível constatar que a responsabilidade do servidor público sempre será subjetiva (MINAS GERAIS, 1952).

Conforme o Manual de Apuração de Ilícitos Administrativos da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais: “A responsabilidade disciplinar do servidor público nada mais é do que o dever de bem exercer suas atribuições, com probidade, presteza, eficiência, compatibilizando-o com o compromisso assumido no termo de posse [...]” (CGE/MG, 2020, p. 42).

No mesmo Manual dispõe que “[...] a responsabilidade do servidor público sempre será subjetiva, isto é, sujeita à comprovação do dolo ou da culpa”. (CGE/MG, 2020, p. 43). Nesse sentido, preconiza na Antônio Carlos Alencar Carvalho,

O direito administrativo disciplinar não se preocupa apenas das condutas dolosas, nas quais o agente deseja realizar o tipo infracional ou assume o risco de causar resultado punível. As ações pelo infrator, que deixa de agir conforme as exigências da cautela requeridas pelo ordenamento jurídico, também merecem censura [...]
Basta atentar para o fato de que o direito administrativo disciplinar visa a prevenir danos ou atos impróprios para os interesses da Administração Pública, do que resulta a imposição de um regime de deveres expressos de lealdade, cordialidade, pontualidade, diligência, reverência e subordinação hierárquica, dentre outros, os quais podem ser violados por mera culpa, a título de negligência (descaso), imprudência (falta de cuidado, realização de fato perigoso) ou imperícia (execução de ato sem a qualificação técnica exigida) (CARVALHO, 2012, p. 175).

Isto quer dizer que, enquanto servidor público, no processo deve estar caracterizado o dolo, a intenção de agir, ou a culpa, que se é cometida pela imprudência, imperícia ou negligência, quando o servidor público tenha realizado um ato irregular, embora não tenha desejado o resultado.

Tanto no dolo quanto na culpa se fazem necessários os esclarecimentos dos fatos, em face dos princípios da ampla defesa e do contraditório em sede da instrução processual, que acontece entre a citação e ao posicionamento da comissão após finalizada a instrução, podendo também exaurir na fase das alegações finais, com o intuito de preservar a prevalência desses princípios.

É preciso que o servidor processado tenha o cuidado em demonstrar à Comissão que a prova somente pode ser adquirida posteriormente à instrução. Isto porque, tanto à Administração Pública, quanto o servidor público, não podem procrastinar/ tumultuar o processo. Muitos desses atos posteriores poderiam ensejar a oitiva de testemunha (ainda não ouvida) ou diligências, como uma perícia, por exemplo.

Não é possível no Estado Democrático de Direito que o servidor público sofra uma penalidade e que, por outro lado, não se tenha nos autos a comprovação da sua conduta irregular e o resultado advindo dela, ou seja, a clareza quanto ao nexos de causalidade, além da caracterização do dolo ou culpa, que ensejaram a sua responsabilização, pela execução ou omissão de atos, que vão ser considerados ilícitos em sede disciplinar.

Na explicitação dos motivos da decisão, a autoridade deverá demonstrar as suas razões de fato e direito, incluindo nessas a valoração quanto o agir do servidor público, ou seja, a avaliação quanto a intenção do servidor em praticar ou deixar de exercer o ato, que, por consequência, considerou-se ilícito.

No processo relativo à responsabilização da pessoa jurídica, a regra é a responsabilidade objetiva, sendo subjetiva apenas para os administradores e sócios administradores, em virtude o §6º do art. 37 da Constituição da República (BRASIL, 1988) e da Lei Federal de nº 12.876/13 (BRASIL, 2013). Nesse sentido, a exposição de motivos EMI Nº 00011 2009 – CGU/MJ/AGU:

5. Disposição salutar e inovadora é a da responsabilização objetiva da pessoa jurídica. Isso afasta a discussão sobre a culpa do agente na prática da infração. A pessoa jurídica será responsabilizada uma vez comprovados o fato, o resultado e o nexos causal entre eles. Evita-se, assim, a dificuldade probatória de elementos subjetivos, como a vontade de causar um dano, muito comum na sistemática geral e subjetiva de responsabilização de pessoas naturais. (BRASIL, 2009).

Considerando esse entendimento, nos autos a pessoa jurídica deve demonstrar que não agiu com a intenção de causar dano ao Estado, podendo ainda demonstrar o Plano de Integridade em execução ou demonstrar o interesse no acordo de leniência.

Quanto ao momento de defesa preliminar, no PAD são de dez dias, enquanto no PAR, são trinta. É possível perceber uma extensão de prazo maior no PAR.

Ainda, no PAR não há indiciamento após a finalização da instrução, como acontece no PAD. As possíveis imputações legais quanto os atos ilícitos, em tese, já estão esclarecidos desde a notificação inicial. Não quer dizer que no PAD seja aconselhável alterar as disposições legais no indiciamento, com relação à Portaria inaugural. Não seria uma conduta prudente da

Comissão, a não ser quando esta estivesse diante de uma prova produzida em instrução, mediante o exercício da ampla defesa e do contraditório e que, anteriormente, a Comissão não tivesse conhecimento. Neste caso é plenamente justificável, considerando o Estado Democrático de Direito.

Tanto no PAD quanto no PAR aconselha-se à Comissão ofertar o prazo de cinco dias à defesa para a manifestação quando na juntada de documentos novos, preferencialmente, antes da oitiva de testemunhas. Porém poderá ocorrer posteriormente, em caso de exceção, quando o mesmo prazo será disponibilizado.

Na oitiva de testemunhas, tanto no PAD quanto no PAR a orientação dada à Comissão é a escuta na ordem das testemunhas apresentadas pela Comissão e depois da defesa. Por último, será colhida a declaração do servidor processado, bem como do representante da empresa, ambos acompanhados normalmente pelos seus respectivos advogados.

É oportuno esclarecer que tanto no PAD, quanto no PAR, em sede depoimento não se permite que a testemunha minta, sob pena de responder pelo art. 342 do Código Penal (testemunho falso). Será advertida e questionada se amiga ou inimiga da parte processada e tais procedimentos são registrados em ata.

Na colheita do termo de declaração, a parte declarante não está obrigada a falar, podendo se calar, visto que não pode ser coagida a produzir prova contra si mesma e este alerta é dito antes de se iniciar a oitiva pela Comissão, e registrado em ata. Mentir em oitiva de declaração pode ensejar a responsabilização por denúncia caluniosa, de acordo com o art. 339 do Código Penal (BRASIL, 1940), dependendo da gravidade do que foi dito, podendo tal fato ser reportado no relatório final, e sugerido à autoridade máxima do Órgão/Entidade a dar conhecimento do fato à autoridade policial.

A Comissão do PAR antes de formalizar o relatório conclusivo, intima a empresa para se manifestar nas alegações finais, no prazo de dez dias. Posteriormente, direciona à Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE/MG) a conclusão dos seus trabalhos, para apreciação quanto à aplicação da sanção a ser aplicada, de acordo com a redação dada pelo Decreto nº 47.752/2019, em vigor a partir de 12/12/2019 (MINAS GERAIS, 2019).

Na redação anterior a esse Decreto, a Comissão realizava o seu relatório conclusivo e remetia os autos AGE/MG, para apreciação, e após essas duas manifestações, o Controlador-Geral na posse dos autos, intimava a empresa para apresentar suas alegações finais.

É perceptível que o trâmite foi alterado com o Decreto nº 47.752/19. O questionamento se faz em qual deles há maior oferta da ampla defesa e do contraditório. A alteração efetuada

possivelmente trouxe maior segurança jurídica aos trabalhos efetuados pela comissão, otimizando o fluxo do PAR (MINAS GERAIS, 2019).

Tecnicamente, talvez possa se afirmar que a manifestação da AGE/MG teria mais subsídios quanto a legalidade da instrução, após a leitura do processo, onde estão contidos a defesa final da empresa e o relatório conclusivo da comissão, e se posicionará sobre a sanção sugerida ou não, mediante as fundamentações legal e probatória contida nos autos. Cabe esclarecer que a avaliação do mérito é da competência exclusiva da comissão processante, apenas.

Ademais, cabe a empresa o direito de contradizer ao posicionamento da comissão, antes da manifestação da AGE/MG, para que esta Entidade se manifeste em atenção aos dois posicionamentos apresentados.

Todavia, outra indagação é possível surgir quanto a observância da ampla defesa e do contraditório na construção das alegações finais da empresa. Ao se questionar se a ordem processual tivesse permanecido como antes de dezembro de 2019, ou seja, se a empresa pudesse se manifestar após a emissão do parecer da AGE/MG, tendo a visão conjunta do teor do relatório conclusivo da Comissão e dos pontos abarcados no parecer da Procuradoria, poderia, de fato, estar ciente do teor de todas as acusações e fatos a ela imputados, considerando que a AGE/MG também faz parte do conjunto de Órgãos e Entidades estatais.

Esse momento processual após a emissão do relatório final/conclusivo da Comissão até a decisão diferencia-se muito no PAD e no PAR, mesmo com a alteração da procedibilidade do PAR em 2019.

Com o indiciamento, após finalizada a instrução, a comissão do PAD intimará o servidor processado para apresentar a sua defesa final. A partir do recebimento desse documento, a Comissão se reunirá para analisar os argumentos e provas que houver. O relatório final será emitido, que em sede da central da Controladoria-Geral, emitirá um Parecer Técnico, sendo em seguida decidido pelo Controlador-Geral.

Em âmbito das Controladorias Setoriais (que compõe o Órgão da Administração Pública Direta) e das Seccionais (que integram a estrutura organizacional da Entidade Indireta da Administração Pública Indireta), após a Comissão finalizar os trabalhos, o processo será encaminhado para o Núcleo de Correição Administrativa que, juntamente com a respectiva Controladoria, emitirá uma Nota Técnica. Depois de finalizada essa manifestação, o processo será direcionado respectivamente para a autoridade máxima do Órgão ou da Entidade para decisão.

A autoridade máxima, de acordo com os princípios da discricionariedade e da hierarquia, poderá seguir o posicionamento da comissão e/ou da Nota Técnica (se divergirem) ou entender de maneira diferente em sua decisão, a qual dará solução ao caso, naquele momento (caso o processado não recorra). Todavia, a supremacia do interesse público deve ser visto com ressalvas, considerando a relevância do princípio da segurança jurídica na dinâmica dos atos administrativos, bem como a exigência pela Lei Federal de nº 13.869, de 05 de setembro de 2019, que trata do abuso de autoridade⁵² (BRASIL, 2019).

Considerando a discussão acadêmica, uma alteração processualista à Lei Estadual de nº 869/52 (MINAS GERAIS, 1952) quanto ao momento da apresentação da defesa final do processado poderia, em tese, ofertar melhor amparo ao processado quando exercida, por analogia, ao trâmite do Decreto Estadual de nº 46.782/15, antes da sua alteração pelo Decreto nº 47.752, de 12/11/2019 (MINAS GERAIS, 2019).

Nesse contexto, a manifestação da AGE/MG após o relatório conclusivo, no qual que já tenha avaliado a defesa final, seria um reforço ao posicionamento do Estado, no tocante à legalidade seguida naquele processo, ao passo que, se o processado tivesse acesso e pudesse se manifestar por último, antes da decisão da autoridade máxima, poderia ensejar uma visão mais sistêmica das informações, considerando uma maior abrangência do exercício da ampla defesa e do contraditório àquele que responde um processo administrativo na via correccional, que, reforçasse, em momento algum deixou de acontecer, considerando o Estado Democrático de Direito que rege as atuais Constituição da República (BRASIL, 1988) e da Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989).

7.2 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO MINEIRA

Considerando as diretrizes que norteiam o Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica, de acordo com a Lei Federal nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), regulamentada pelo Decreto Estadual nº 46.782/2015, este antes da alteração dada pelo

⁵² “Art. 1º Esta Lei define os crimes de abuso de autoridade, cometidos por agente público, servidor ou não, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído.

§ 1º As condutas descritas nesta Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal.

§ 2º A divergência na interpretação de lei ou na avaliação de fatos e provas não configura abuso de autoridade”. (BRASIL, 2019)

Decreto Estadual de nº 47.752/19 (MINAS GERAIS, 2019), e o atual trâmite aplicado ao Processo Administrativo Disciplinar, conforme a Lei Estadual de nº 869/52 (MINAS GERAIS, 1952), bem como a importância dos trabalhos desenvolvidos em sede de discussão acadêmica, é possível afirmar que a processualística do PAR antes da sua alteração retrata melhor a natureza fundamental dos princípios da ampla defesa e do contraditório, em sede de processo administrativo.

Reforçando o que já foi dito, trata-se de uma discussão acadêmica e, neste sentido, não desconstitui e nem retira a importância dos trabalhos desenvolvidos e nem a maneira pela qual esses princípios são respeitados, como são exercidos no desempenho das comissões processantes que tanto se desdobram em não faltar a observância desses fundamentos constitucionais, tanto no PAD, quanto no PAR.

Para aguçar o estudo, foi pesquisado no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais sobre a existência de algum projeto de lei vigente que trata do Estatuto do Servidor Público de Minas Gerais. Na busca foi apresentada uma relação de atos que dentre eles está o Projeto de Lei Complementar de nº 39/13 (MINAS GERAIS, 2013). Este PLC tem atualmente a situação de “arquivado”. Fazendo uma leitura desse documento, dos artigos 208 a 217⁵³ se faz remissão as fases do relatório final e julgamento. Apenas em caso de ressarcimento ao erário os autos seriam encaminhados pela Presidência à AGE/MG.

O PLC 39/13 não diferencia em muito quanto ao PAD vigente, a não ser quanto: 1) ao prazo de cinco dias para a iniciação do PAD, contado da publicação do extrato do ato de instauração e tendo prazo de conclusão de até noventa dias da data de seu início, podendo ser reconduzidos os trabalhos por igual período (art. 189). Atualmente, o prazo é de três dias da

⁵³ PLC 39/13: “ Subseção IV Do relatório Art. 208 - Apresentada a defesa, a comissão elaborará relatório minucioso, reportando-se às provas em que se baseou para formar sua convicção. § 1º - O relatório será conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do acusado. § 2º - Reconhecida a responsabilidade do acusado, a comissão indicará o dispositivo legal ou regulamentar infringido, a pena cabível e as circunstâncias atenuantes e agravantes. Art. 209 - O processo disciplinar, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade que determinou a sua instauração, para julgamento. Seção IV Do julgamento Art. 210 - A autoridade julgadora proferirá decisão, no prazo de trinta dias, contados do recebimento do processo. Parágrafo único - Na hipótese de um acusado com diversidade de penas, o julgamento caberá à autoridade competente para a imposição da pena mais grave. Art. 211 - Será admitido parecer jurídico, para subsidiar o julgamento. Art. 212 - Verificada a ocorrência de vício insanável, de ofício ou mediante provocação, a autoridade julgadora declarará a nulidade do processo, total ou parcial, se necessário, com a designação de outra comissão. Parágrafo único - O julgamento fora do prazo legal não implica em nulidade do processo. Art. 213 - Extinta a punibilidade pela decadência, a autoridade julgadora determinará o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor. Art. 214 - O servidor que responder a processo administrativo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da pena aplicada. Art. 215 - A decisão será publicada no Diário Oficial dos Poderes do Estado, com a indicação do nome do servidor, fundamentação legal e a pena aplicada. Art. 216 - O servidor, seu procurador ou defensor dativo será intimado da decisão pessoalmente, mediante recibo ou por meio de correspondência, com aviso de recebimento. Art. 217 - Quando ficar constatada a existência de dano ao erário, a autoridade julgadora determinará a remessa dos autos à Advocacia-Geral do Estado, para as providências administrativas e judiciais cabíveis”. (MINAS GERAIS, 2013)

referida publicação, e o prazo inicial dos trabalhos são de sessenta dias, podendo ser reconduzidos por 30 dias; 2) ao número máximo de cinco testemunhas (art. 201), o prazo de defesa, quando houver mais de um acusado, passaria de dez para vinte dias (art. 206). Na processualística atual não se determina o número certo de testemunhas e o prazo de apresentação de defesa são de dez dias a cada servidor processado, podendo ser concomitante ou não, ou seja, dependerá da efetivação da citação/intimação; 3) o prazo de julgamento reduziria de sessenta para trinta dias e introduziu a questão de direcionar os autos, na finalização dos trabalhos, à Procuradoria (AGE/MG), em caso de ressarcimento (art. 217). (MINAS GERAIS, 2013).

Todavia, como está retratado no título desse tópico, a intenção do presente estudo é apresentar propostas de melhoria na tramitação do PAD mineiro, em meio acadêmico. Assim, quanto as fases de instauração e instrução, até o encerramento das oitivas, incluindo o indiciamento no PAD, estão bem delimitados nos dias atuais.

Dando continuidade as demais fases, a intenção é fazer um paralelo do trâmite processual que contempla a legislação atual do PAD mineiro com a legislação que a regulamenta a Lei Anticorrupção, ou seja, o Decreto Estadual de nº 46.782/15, com redação original (antes da alteração dada pelo Decreto Estadual de nº 47.752/19) (MINAS GERAIS, 2019).

Para facilitar o estudo, a nova proposta legislativa seria, após o indiciamento, ou seja, após finalizada a instrução, o servidor seria intimado para se manifestar. A Comissão elaboraria o relatório final e os autos fossem encaminhados à AGE/MG para emissão de seu parecer, direcionando daí para o Núcleo Técnico e após, ao Controlador-Geral do Estado, caso o processo tramite na sede Central; ou ao Núcleo de Correição Administrativa/Controladoria Setorial ou Seccional e, posteriormente, à autoridade máxima do Órgão/Entidade. Após esse ato, intimaria o servidor público para apresentar a sua defesa final. Com essa processualidade, o acusado poderá se defender de todas as alegações direcionadas a ele em sede de processo administrativo, utilizando, portanto, dos princípios do contraditório e da ampla defesa, exigidos no princípio do devido processo legal.

8 CONCLUSÃO

Mediante as considerações apontadas inicialmente sobre princípios e regras, nem sempre é confortável doutrinariamente a sua dissociação. Após o estudo apresentado, é possível considerar que desempenham papéis diferentes. Embora princípios estejam dispostos universalmente, perante a aplicabilidade do direito, as regras se aplicam a condutas ou procedimentos já pré-determinados.

Ainda, podem se complementar, para solidificar a pretensão jurisdicional, ou no caso de colisão entre regras e princípios, prevaleçam os princípios de natureza constitucional sobre as regras em vigência, pois detém natureza ordinária. Esses princípios vem proporcionar a conformidade do direito ao caso específico segundo o entendimento da Constituição da República em vigor. Neste sentido, quanto a questão da imperatividade da regra ou do princípio, sobressairá aquele que estiver contido no corpo constitucional, devido a sua relevância normativa, que deve ser observada nos trâmites processuais, inclusive na seara correcional.

Entender a natureza jurídica e a observância no cumprimento de regras e de princípios contribuem com a interpretação dos sentidos jurídicos da ampla defesa e do contraditório, de acordo com as matrizes legais que abarcam o ideal Estado Democrático de Direito, as quais também alcançam o processo administrativo disciplinar.

A pesquisa que relata sobre a observância da ampla defesa e do contraditório nas constituições brasileiras até a atual conjectura desses princípios na Constituição da República de 1988, demonstrando a lenta evolução histórica no emprego desses princípios, pois o reconhecimento dos mesmos ocorria apenas na área criminal.

Até mesmo após a atual CR/88, esses princípios foram inicialmente empregados em processo administrativo após seis anos de existência da lei maior, a partir do ano de 1994, com o voto do Min. Marco Aurélio, em Recurso Extraordinário de n. 158.543/RS. (BRASIL, 1994)

Ademais, após a exposição de conceitos, significados do sentido e emprego dos princípios da ampla defesa e do contraditório, não há como apartá-los do estudo da sua processualidade. O contraditório está ligado diretamente à ampla defesa, ou seja, são indissociáveis.

Em Minas Gerais, objeto do estudo apresentado, o respeito ao emprego desses princípios já se tornou prioridade daqueles que trabalham na seara correcional em Minas Gerais, mesmo com o posicionamento por Súmula vinculante 05 do STF, oriundo do Recurso Extraordinário n. 434059/DF, quando se tratou do assunto da realização da autodefesa em PAD. (BRASIL,

2008).

A constitucionalização do processo administrativo vem estabelecer a observância dos parâmetros e limites de atuação de normas e de princípios, sob pena de invalidação desses processos perante o Poder Judiciário. Por isso, na presente dissertação, colacionou-se vários posicionamentos doutrinários, como Sérgio Henriques Zandona Freitas (2014), José Alfredo de Oliveira Baracho (2006), Luiz Henrique Urquhart Cademartori (2016), Carolina Pereira Barreto (2012), Renata Fiori Puccetti (2014), Rafael de Oliveira (2006), dentre outros, além de posicionamentos jurisprudenciais do STF, como do Ministro Marco Aurélio, no RE n. 158.543/RS; do Mandado de Segurança n. 24.268/MG, da Relatoria da Min. Ellen Gracie, mas, tendo o Min. Gilmar Mendes conduzindo o julgamento; do Recurso do Mandado de Segurança de nº 28.517, da relatoria do Ministro Celso de Mello; do Mandados de Segurança de nº 28.033, da relatoria do Ministro Marco Aurélio; do Agravo de Mandado de Segurança de nº 26.237 da relatoria do Ministro Dias Toffoli e do Agravo de Mandado de Segurança de nº 26.027, da relatoria do Ministro César Peluso, sobre a importância da constitucionalização do processo administrativo, inclusive o correcional.

Pode-se afirmar que esse é o momento de se manter a reflexão quanto à contemporaneidade da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar em face da lei anticorrupção, regulamentada pelo Decreto Estadual de nº 46.782/15. (MINAS GERAIS, 2015)

Desde a promulgação da Constituição da República (BRASIL, 1988), vem-se debatendo judicialmente pelo exercício desses princípios em sede de processo administrativo, mesmo já sendo os mesmos vistos como garantias constitucionais à direitos fundamentais amparados constitucionalmente, como o da isonomia de participação em processos judiciais e administrativos, de responder à acusação e de apresentar provas ou até mesmo de permanecer em silêncio.

A noção de processo administrativo tomou outra dimensão, ensejando na inviabilização da atuação unilateral da Administração Pública. Ademais, exigiu também o cumprimento dos princípios norteadores de todo processo administrativo quais sejam, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A processualidade no Estado Democrático de Direito, este em desenvolvimento, exige essa dinâmica e, por mais que no processo procura-se ofertar o exercício de tais princípios, ainda é possível aprimorar ao que é posto na prática usualmente.

Quanto ao Estatuto do Servidor Público de Minas Gerais, foi criado em uma época de natureza jurídica constitucional adversa da vigente. E mesmo com todo o esmero de quem é

exigido da condução de processos da área correcional, na busca de se propor sempre o contraditório e a ampla defesa, precisa-se adequar a lei à norma substancial da Constituição, que impera sobre as demais, hierarquicamente.

A dualidade de informações quanto ao PAD e o PAR foi com o intuito de demonstrar que ainda é possível ajustar a norma ordinária à constitucional.

Tal hermenêutica discursiva, quando se oportuniza democraticamente ao servidor processado num processo administrativo disciplinar, por consequência, auxilia na construção de uma decisão administrativa motivada, quando se verificará as justificativas trazida pelo servidor, frente a possível irregularidade a ele atribuída, de maneira objetiva e conforme as provas apresentadas nos autos, pois a subjetividade moderada somente é aplicável na formatação da penalidade, quando esta se houver.

Considerando as observações quanto à importância do estudo proposto, e a normas processuais disponíveis em âmbito correcional do Estado de Minas Gerais e, ainda, a necessidade de restabelecer uma processualidade em cumprimento às determinações constitucionais, posiciona-se o debate em âmbito acadêmico em se alterar a técnica normativa quanto ao que até o ano de 2019 era aplicável em processos de responsabilização de pessoas jurídicas ensejaria uma reconstrução de um sistema participativo democrático, adequando ao Estado Democrático de Direito Constitucionalizado, considerando a manifestação do acusado por último.

A pesquisa realizada no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais sobre a existência de algum projeto de lei vigente que trata do Estatuto do Servidor Público de Minas Gerais apresentou o Projeto de Lei Complementar de nº 39/13, o qual encontra-se atualmente na situação de “arquivado”⁵⁴. Analisando o PLC de nº 39/13, denotam-se algumas diferenças quanto a sua processualidade em comparação ao trâmite do PAD e a sua normatividade no Estatuto do Servidor Público em vigência, porém sem relevância jurídica, isto é, não aperfeiçoou o PAD, considerando os princípios da ampla defesa e do contraditório. (MINAS GERAIS, 2013)

É de se ressaltar que nas tratativas diárias da labuta correcional, todo esforço de estabelecer um trâmite processual administrativo ministrado sobre os parâmetros dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa é defensavelmente exigido, dentro das normas que são postas atualmente, porém, tal corpo normativo merece ainda se ajustar à norma

⁵⁴ Arquivado em 31/01/2015, tendo por motivo registrado no site da ALMG fim de legislatura. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2013&n=39&t=PLC&aba=js_tabTramitacao. Acesso: 09 jan. 2021.

constitucional, já que a lei mineira que rege o processo administrativo disciplinar fez sessenta e oito anos de existência.

Essa foi a proposta apresentada e que procurou circular em todos os assuntos discorridos nessa dissertação, em que se assegura um discurso pautado na adoção da democraticidade do processo constitucional, superando os entraves procedimentais ainda existentes.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALVES, Léo da Silva. **Processo Disciplinar. Passo a passo**. 2 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.
- ALVES, Léo da Silva. **Direito disciplinar para concursos jurídicos: guia de controle da disciplina**. 1 ed. São Paulo: EDIPRO, 2012.
- ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível na internet em: <https://fliphtml5.com/fdns/yvgj/basic>. Acesso em: 05 abr. 2020.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Processo Constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, v. 90, julho a dezembro, 2004 (p.69-170). Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/issue/view/2>. Acesso em: 01 jul. 2020.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito Processual Constitucional – aspectos contemporâneos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- BARRETO, Carolina Ferreira. **O princípio do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar**. 2012. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/4357/1/CAROLINA_PEREIRA_BARRETO.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.
- BARRETO, Carolina Pereira. A Constitucionalização do Direito Administrativo: os princípios processuais constitucionais no processo administrativo. *In*: Ubirajara Coelho Neto (Org.). **Temas de Direito Constitucional: Estudos em Homenagem ao Prof.º Osório de Araújo Ramos Filho**. Aracaju, SE: Ubirajara Coelho Neto Editor, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2010
- BARROSO, Luís Roberto. **A razão sem voto: o STF e o governo da maioria**. *In*: **A razão e o voto – Diálogos constitucionais com Luiz Roberto Barroso**. VIEIRA, Oscar Vilhena; e GLEZER, Rubens (organizadores). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BERTONCINI, Mateus; CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara; SANTOS, José Anacleto Abduch Santos. **Comentários à Lei nº 12.846/2013: Lei Anticorrupção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BICALHO, Renato Braga. **O processo constitucional administrativo como garantia da efetividade do direito fundamental ao acesso à justiça administrativa**. 2016, 87f. Dissertação (Mestrado) em Proteção dos Direitos Fundamentais no Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade de Itaúna. Itaúna, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL. **Código de Processo Civil de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Código de Processo Penal. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil (De 24 De Fevereiro de 1891)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Exposição de Motivos Interministerial nº 11, de 23 de outubro de 2009**. Brasília, 23 out. 2009. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 17 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso: 31 mai. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.784/99.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm. Acesso: 20 de mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10520, de 17 de julho de 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso: 31 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm. Acesso: 06 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso: 31 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20As%20condutas%20descritas,mero%20capricho%20ou%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20pessoal](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20As%20condutas%20descritas,mero%20capricho%20ou%20satisfa%C3%A7%C3%A3o%20pessoal.). Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança de nº 26.560**, rel. min. Cezar Peluso, j. 17-12-2007, P, DJE de 22-2-2008.]=MS 26.237 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 21-8-2012, 1ª T, DJE de 6-9- 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2507110> . Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança de nº 28.033**, rel. min. Marco Aurélio, j. 23-4-2014, P, DJE de 30-10-2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7065778>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL, Presidência da República. **Medida Provisória de nº 703/2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 75.251**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2875251%2EENUME%2E+OU+75251%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/se26n5g>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 158.543/RS**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1552650>. Acesso: 11 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 158543/RS**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1552650>. Acesso: 11 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 434059 DF**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547287> . Acesso em 12 dez. 2020

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RMS 26.027**. AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 2-6-2009, 2ª T, DJE de 7-8-2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2386393> . Acesso em: 23 maio 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **RMS 28.517**, rel. min. Celso de Mello, dec. monocrática, j. 1º-8-2011, DJE de 4-8-2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3815149> . Acesso em: 23 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante 05**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1199>. Acesso em 21 de mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 18**, de 1963. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2096>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473/STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas> . Acesso em: 23 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 523/STF**. Prejuízo demonstrado. Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2729>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **ACÓRDÃO TCU 2073/2013**. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130809/AC_2073_30_13_P.doc. Acesso: 31 mai. 2020.

BORTOLI, Adriano de. GARCIA, Marcos Leite. **Constitucionalizações do direito administrativo brasileiro**. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a4786eb72c071a03>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; OLIVEIRA, Vitória Cristina.

Constitucionalização do Direito Administrativo e a Sindicabilidade do Ato

Discricionário. REI - Revista Estudos Institucionais, [S.l.], v. 2, n. 1, p. 168-191, jul. 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/38>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CAIXETA, Maria Cristina Diniz. **O novo processo constitucional administrativo: sua importância na construção do estado democrático de direito**. 2010, 197f. Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 13 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CONTIGLI, Flávia Couto de Oliveira. **Cooperativismo no Novo Código de Processo Civil no Processo administrativo disciplinar no Brasil**. 2016, 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Fundação Mineira de Educação e Cultura - FUMEC – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2016.

COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 4 ed. Brasília: Jurídica, 2004.

COSTA, José Armando da. **Direito Disciplinar. Temas substantivos e processuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CUNHA, Bruno Santos. Aplicação da lei federal de processo administrativo (Lei Federal nº 9.784/99) a entes subnacionais: uma codificação nacional às avessas? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 213-228, jul./set. 2011.

CUNHA, Bruno Santos. **Aplicabilidade da Lei Federal 9.784/99**. 2014, 209p. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista; SOUZA, Renee de Ó (Coordenadores). **Leis Penais Especiais: comentadas artigo por artigo**. 2 ed. Salvador: Revista, ampl. e atualiz, 2019.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. Processo administrativo como instrumento de segurança jurídica. *In*: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia (Org.). **Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. São Paulo: Atlas, 2013.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito constitucional**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Carvichioli. A processualidade ampla e o processo disciplinar, à luz do Novo Código de Processo Civil. Um aporte à teoria processual administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 933-113, abr./jun. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i68.804.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da Constitucionalização do Direito Administrativo: Reflexos sobre o Princípio da Legalidade e a Discricionariedade Administrativa. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Orgs.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes de Direito Administrativo**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A lei de processo administrativo: sua ideia motriz e âmbito de aplicação. *In*: MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de; NOHARA, Irene Patrícia (Org.). **Processo administrativo: temas polêmicos da Lei n. 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011.

FALDINI, Cristiana Corrêa Conde. A Constitucionalização do Direito Administrativo. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Orgs.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes de Direito Administrativo**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2010.

FERRAZ, Sérgio Ferraz. DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FREITAS, Sérgio Henrique Zandona *et al* . Processo administrativo: abordagem pelo processo constitucional no Estado Democrático de Direito. **Revista Jurídica / Cadernos Jurídicos do IMDP (Instituto Mineiro de Direito Processual)**, p. 1, 2012, v.1.

FREITAS, Sérgio Henrique Zandona. **A impostergável reconstrução Principiológico-Constitucional do Processo Administrativo Disciplinar no Brasil**. 2014. Tese (Doutorado em Direito Processual). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

FREITAS, Sérgio Henrique Zandona. Processo Administrativo Disciplinar Democrático Constitucional (PAD + DC): síntese instigativa pela aplicação da administração pública dialógica contemporânea. *In*: CONPEDI. (Org.). **XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS**. 1ed.Florianópolis: CONPEDI, 2015, v. , p. 1-.

FREITAS, Sérgio Henriques Zandona; E OUTRO . Processo administrativo: abordagem pelo processo constitucional no Estado Democrático de Direito. *In: João Antônio Lima Castro (Coordenador). (Org.). Direito Processual: hermenêutica constitucional em debate.* 1 ed. Belo Horizonte: PUC MINAS, 2010, v. 1, p. 885-901.

FRANÇA, Phillip Gil. **Ato Administrativo e Interesse Público. Gestão Pública, controle judicial e consequencialismo administrativo.** 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

FRATTARI, Rafael. Processo administrativo e produção de provas: a verdade material como concretização do princípio da legalidade. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 166, dez. 2014. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=225923>. Acesso em: 25 jan. 2020.

GABRICH, Frederico de Andrade. O caráter normativo dos princípios. **Revista Meritum**, v. 2, n. 2, p. 373-408, 2007. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/776/620>. Acesso em: 02 fev. 2020.

GRESTA, Roberta Maia. **Introdução aos fundamentos da processualidade democrática.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática.** 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

LAVINAS, Victor Okuyama. **PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO: BREVE ANÁLISE DOS DESAFIOS FRENTE À LEI ANTICORRUPÇÃO, LEI Nº 12.846, DE 2013 E AO DECRETO Nº 8.420, DE 2015.** Disponível em: <https://itr.ufrrj.br/portal/wp-content/uploads/2017/10/t185-1.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

LEAL, André Cordeiro. **O contraditório e a fundamentação das decisões.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

LEAL, André Cordeiro. **Instrumentalidade do processo em crise.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria processual da decisão jurídica.** São Paulo: Landy, 2002.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo. Primeiros estudos.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LEAL, Rosemiro Pereira. Isonomia processual e igualdade fundamental a propósito das retóricas ações afirmativas. **Revista Meritum.** Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 07-23, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/739/590>.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal.** Niterói, RJ: Impetus, 2011.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção.** 3 ed. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2018.

LUZ, Egberto Maia. **Sindicância e Processo Disciplinar.** 1 ed. São Paulo: EDIPRO, 1999.

MARIA, Thaís Campos. **CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO E A (IR)RACIONALIDADE DAS DECISÕES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR**. 2017, 135fls. Dissertação (mestrado) – Universidade Fumec, Faculdade de Ciências Humanas, 2017.

MEDAUAR, Odete. Processo Administrativo: desafios contemporâneos. *In*: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (coord.). **Direito administrativo e suas transformações atuais** – Homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho: Anais do Seminário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Íthala, 2016.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito Processual Constitucional**. 3 ed. Rio de Janeiro, 2006.

MELO, Luiz Carlos Figueira de; ROCHA, Altamirando Pereira da. O perfil do processo administrativo do século XXI. **Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**. Uberlândia, v. 35, p. 261-269, 2007. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18436>. Acesso em: 05 jan. 2020.

MENEZES, Gláucia Milagre. **Os princípios da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo disciplinar do servidor público de Minas Gerais em face da lei anticorrupção**. (Resumo). IV Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra: uma visão transdisciplinar (2020).

MENEZES, Gláucia Milagre. **Da evolução principiológica do contraditório e da ampla defesa nas constituições brasileiras**. I CONPEDI VIRTUAL, 2020. Acesso em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/olpbq8u9/5twkg742/38689SJQX3CS62A1.pdf>;

MENEZES, Gláucia Milagre. FREITAS, Sérgio Henrique Zandona (orientador). **Os aspectos contemporâneos dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos correccionais do Estado de Minas Gerais**. VII Simpósio Internacional de Direito CONSINTER, 2020. Acesso em: <https://revistaconsinter.com/revistas/ano-vi-numero-xi/capitulo-02-direito-publico/os-aspectos-contemporaneos-dos-principios-do-contraditorio-e-da-ampla-defesa-nos-processos-correccionais-do-estado-de-minas-gerais/>

MENEZES, Gláucia Milagre. RIBEIRO, Adriano da Silva. **A constitucionalização do processo administrativo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. *In X ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI. Crise do Estado Social*. Universidade de Valência/Espanha. CONPEDI. 2019. Acesso em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/150a22r2/mrnm85ol>.

MENEZES, Gláucia Milagre. CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de (orientador). **VISÃO SISTÊMICA (E PARALELA) DOS TRÂMITES PROCEDIMENTAIS DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINAR E DE RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA, AMBOS DO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS**. **Revista de Direito da Universidade Fumec Meritum**. Belo Horizonte, vol. 15, nº 3 – setembro\dezembro, 2020. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/8315>.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual de Minas Gerais**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova->

min.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989&texto=consolidado. Acesso em: 15 jun. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual de nº 46.782, de 23 de junho de 2015.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46782&comp=&ano=2015>. Acesso em: 03 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual de nº 46.906, de 16 de dezembro de 2015.** Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46906&comp=&ano=2015&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em: 01 maio 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual de nº 47.228, de 4 de agosto de 2017.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47228&ano=2017>. Acesso em: 09 maio 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual de nº 47752, de 12 de novembro de 2019.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47752&comp=&ano=2019>. Acesso em: 03 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual de nº 47774, de 03 de dezembro de 2019.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47774&comp=&ano=2019>. Acesso em: 03 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto de Lei Complementar de nº 39/2013.** Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2013&n=39&t=PLC. Acesso em: 03 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual de nº 869/52.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=869&ano=1952>. Acesso em: 25 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual de nº 14.184/2002.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14184&comp=&ano=2002>. Acesso em: 31 abr. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual de nº 18.185/2009.** Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18185&comp=&ano=2009&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 01 maio 2020.

MINAS GERAIS. **Manual de Tomada de Contas Especial.** Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Disponível em: http://cge.mg.gov.br/phocadownload/manuais_cartilhas/pdf/manual-de-tce.pdf. Acesso em: 09 maio 2020.

MINAS GERAIS. **Manual de Apuração de Ilícitos Administrativos.** Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=manual+de+atos+ilicitos+cge+mg&oq=manua&aqs=chro>

me.1.69i57j69i59j35i39j0i43312j69i65j69i6012.3121j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8 .
Acesso em: 30 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Programas de Integridade/Compliance**. CGE/MG. Disponível em:
http://www.cge.mg.gov.br/pmpi/phocadownload/projeto_aplicado/pdf/Aula_PMPI.pdf.
(2019). Acesso em: 17 ago. 2020.

MINAS GERAIS. **RESOLUÇÃO CONJUNTA CGE/AGE Nº 4, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019**. Disponível em:
http://www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/resolucoes/resolucoes_conjuntas/2019-resolucaoconjunta-4-cge-age.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 10 Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

NEVES, Isabela Dias. **Direito à razoável duração do processo no Estado Democrático**. Revista Meritum FUMEC, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 209-234, jul./dez., 2006. Disponível em: <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/745/596#>. Acesso em: 20 out. 2020.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. A Lei 9.784/99 e o procedimento administrativo: 20 anos de um paradigma. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. Rio de Janeiro, vol. 8/2019, p. 129-149, jan./mar. 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. Participação popular no processo administrativo: consulta, audiência pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos. *In*: NOHARA, Irene Patrícia. MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. (Coord.). **Processo Administrativo: temas polêmicos da Lei nº9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. (Coord.). **Processo Administrativo: temas polêmicos da Lei nº9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Constitucionalização do direito administrativo: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras**. 2. ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PAOLINELLI, Camila Mattos. **O que é o processo constitucional?** Revista Eletrônica do Curso de Direito - PUC Minas Serro, n. 13, Jan./Julho 2016, ISSN 2176-977X. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/article/view/12043>. Acesso em 06 ago. 2020.

PEREIRA FILHO, José Arthur de Carvalho; RIBEIRO, Adriano da Silva. Processo administrativo de responsabilização (PAR): uma proposta de estudo da prática da lei de anticorrupção no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais. *In*: IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA uma visão transdisciplinar, 2019, Coimbra. **Anais do Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra: uma visão transdisciplinar**. Coimbra: Ius Gentium Conimbrigae (Centro de Direitos Humanos), 2019. v. 1.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de direito processual civil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

PINHEIRO, Igor Ferreira. PINHEIRO, Tânia Mara Moreira Sales. **Vade Mecum de Direito Anticorrupção Comentado: aspectos gerais**. São Paulo: JH Mizuno, 2019.

POPPER, Raimund Karl. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução de Milton Amado. 2º vol. Belo Horizonte: Editora Itatiaia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1974. Disponível em: <https://portalconservador.com/livros/Karl-Popper-A-Sociedade-Aberta-e-Seus-Inimigos02.pdf>. Acesso em: 04 out. 2020.

PUCETTI, Renata Fiori. Breves apontamentos sobre a evolução jurisprudencial sobre o processo administrativo no âmbito do Supremo Tribunal Federal. *In*: PEREIRA, Flávio Henrique Unes et al (Coord.). **O Direito Administrativo na jurisprudência do STF e do STJ: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RIBEIRO, Adriano da Silva. **A reconstrução da distribuição do ônus da prova no processo administrativo sob a ótica dos princípios constitucionais do processo**. Belo Horizonte, 2020, 156f. Dissertação (Mestrado). Fundação Mineira de Educação e Cultura - FUMEC – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belo Horizonte, 2020 (*mimeo*).

RIBEIRO, Adriano da Silva; MENEZES, Gláucia M. **A Constitucionalização do Processo Administrativo na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2019. (Apresentação de Trabalho/Congresso) CONPEDI Belém.

RIBEIRO, Adriano da Silva; TEIXEIRA, Camila Cristina Bicalho; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Borges de. A constitucionalização do processo administrativo e a participação da comunidade no desenvolvimento do município. *In*: RIBEIRO, Adriano da Silva; FRANCESCHINI, Bruna; GIMENES, Flávia Iracema; RIGOLDI, Vivianne (organizadores). **Direito público em perspectiva**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020.

SANTIAGO FILHO, Luiz Francisco Mota; PORTES, Louise Dias; CUNHA. Matheus (rev.). **Um panorama da aplicação da Lei Anticorrupção nos estados brasileiros**. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/10/60633e78423a649ba4f81cc39a85c97e.pdf>. Acesso: 06 jun. 2020.

SCHIRATO, Vítor Rhein. O processo administrativo como instrumento do Estado de Direito e da Democracia. *In*: MEDUAR, Odete; SCHIRATO, Vítor Rhein (org.). **Atuais rumos do processo administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. **Processo Administrativo: comentários à Lei nº 9.784/1999**. Belo Horizonte: Forum, 2008.

SOUZA, Felipe Oliveira. **O raciocínio jurídico entre princípios e regras**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242932/000936212.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 05 abr. 2020.

SOUZA, Helton José Almeida de. **Dosimetria de Multa nos Processos Administrativos de Responsabilização de Pessoa Jurídica: interpretações dos parâmetros legais de aplicação do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/13, na União, Estados e Municípios brasileiros.**

Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em “Corrupção: Controle e Repressão a Desvios de Recursos Públicos” pela Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá Ltda. em parceria com o Complexo de Ensino Renato Saraiva - PÓS ESTÁCIO CERS, 2018.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. O princípio da segurança jurídica em face do processo administrativo disciplinar federal. *In*: MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e; NOHARA, Irene Patrícia; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes (Coordenadores). **Direito e administração pública I** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNINOVE . Florianópolis : FUNJAB, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. As leis de processo administrativo e o desenvolvimento institucional. *In*: BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Coord.). **Contratações Públicas: estudos em homenagem ao Professor Carlos Pinto Coelho Motta.** Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 51-71.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). **As leis de processo administrativo: Lei federal 9.784/99 e Lei paulista 10.177/98.** São Paulo: Malheiros, 2006.

TEIXEIRA, Winston de Araújo. Reflexões acerca do direito fundamental à duração razoável do processo. XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA. **Direitos e garantias fundamentais II.** *In*: FREITAS, Riva Sobrado; BEÇAK, Rubens; SILVA, Delmo Mattos da (coord.). Florianópolis:CONPEDI, 2017. Disponível em: <http://conpedi.danilojr.info/publicacoes/27ixgmd9/o61z9nus/w2QxYeLSp7w5V9pw.pdf> . Acesso em: 17 abr. 2020.

ZYMLER, Benjamin. A Procedimentalização do Direito Administrativo Brasileiro. **Fórum Administrativo - Direito Público** - FA, Belo Horizonte, ano 2, n. 22, dez. 2002. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=2848>. Acesso em: 25 ago. 2020.