

**O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E OS PRESSUPOSTOS
PROCESSUAIS SOB A ÉGIDE DA NOVA PROCESSUALIDADE CIVILISTA (LEI
13.105/2015)¹**

***THE ADMINISTRATIVE DISCIPLINARY PROCESS AND ASSUMPTIONS
PROCEDURE UNDER THE AEGIS OF THE NEW CIVIL PROCESSUALITY (LAW
13.105/2015)***

Sandro Lucio Dezan

Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória - FDV; Doutorando em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB; Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais, pela Faculdade de Direito de Vitória - FDV. sandro.dezan@gmail.com

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF. Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2006) e Doutor em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2012). Professor de Direito Administrativo e Urbanístico da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - FESMPDFT. Professor de Direito Administrativo e Urbanístico do Doutorado, Mestrado e Pós-Graduação *Lato Sensu* do Centro Universitário de Brasília - UNICEUB.

RESUMO: o presente artigo tem por finalidade estudar os novos contornos deferidos ao direito administrativo, especialmente ao processo disciplinar, com o advento da Lei

¹ Artigo recebido em 12/05/2017 e aprovado em 16/05/2017.

13.105/2015, novo Código de Processo Civil brasileiro, quanto à sua normatização a matizar a teoria das nulidades do processo sancionador *interna corporis*. Nesse contexto, indaga-se se, de fato, há uma nova linha diretriz de nulidades a partir da processualística civil e qual o seu alcance e limites. Por meio de uma investigação firmada no método hipotético dedutivo, concluir-se-á que o processo levado a efeito pela Administração Pública encontra-se em franco aprimoramento de seus institutos e categorias e, sob esse prisma, a teoria geral do processo e a teoria geral do processo civil têm participação fulcral.

PALAVRAS-CHAVE: direito administrativo; processo administrativo disciplinar; teoria das nulidades no processo disciplinar; novo Código de Processo Civil brasileiro; pressupostos processuais.

ABSTRACT: this article aims to study the new deferred outlines the administrative law, especially the disciplinary proceedings with the enactment of Law 13,105 / 2015, the new Civil Procedure Code Brazilian, as to its regulation to color theory nothings internal sanctioning proceedings. In this context, it asks is, in fact, there is a new line nothings guideline from the civil processualistic and what its scope and limits. Through an investigation on the hypothetical deductive method signed, finish shall be that the process carried out by the Public Administration is rapidly improving its institutes and categories and, in this light, the general theory of the process and the general theory of civil procedure have central participation.

KEYWORDS: administrative law; disciplinary administrative proceedings; theory of nonentities in disciplinary proceedings; new Civil Procedure Code Brazil; civil procedural law.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. O DEVER-PODER DE ATUAÇÃO PROCESSUAL DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; 3. OS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS E AS CONDIÇÕES DA ATUAÇÃO OU DA “AÇÃO” PROCESSUAL DISCIPLINAR SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL; 3.1. As condições da “ação” disciplinar: um *início* de debate sobre a sua teoria, subsidiadas pela teoria geral do processo e pela teoria do processo civil; 3.2. Pressupostos processuais do

processo administrativo disciplinar. A contribuição da normatividade do novo Código de Processo Civil brasileiro; 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUÇÃO

O novo Código de Processo Civil, veiculado pela Lei 13.105/2015, apresenta uma série de modificações ao processo civil brasileiro, dentre algumas de relevo, prescreve (i) a recomendação aos magistrados para a detida observância da jurisprudência consolidada e dos enunciados das súmulas dos Tribunais, (ii) o fomento à conciliação e à mediação em todas as lides que envolvam direitos disponíveis, (iii) a unicidade de respostas do réu em uma única ocasião e peça processual, (iv) o dever de o juiz, ao decidir a causa, abordar, articuladamente, todos os fundamentos do pedido, de modo a deixar transparente a relação com a causa.

No campo do direito administrativo, os efeitos da lei processual civil não passaram despercebidos e também se fizeram sentir de modo relevante. Para o direito público do Estado, o *codex*, guardadas as peculiaridades de cada sistema normativo epistemológico, trouxe a previsão literal de aplicação de seus preceitos aos processos administrativos e, assim, impôs uma evolução de estudos dogmáticos e da teoria geral do processo dos quais a processualidade administrativa ainda não se deu conta. Um deles – a se afigurar assim com o evoluir dessa nova concepção - compreende a aplicação da teoria dos pressupostos processuais aos processos administrativos, mormente, aos processos administrativos sancionadores.

O propósito do presente estudo é o de elencar, para um início de debate, os prováveis elementos jurídicos afetos à teoria geral do processo e à teoria geral do ato administrativo que tendem a formar a noção de pressupostos processuais do processo administrativo, pela óptica da percepção dos elementos da atuação processual disciplinar sob a égide do novo Código de Processo Civil.

Abordemos essa nova nuance sobre a matriz do processo administrativo disciplinar, uma vez que tem conotação tanto com o processo penal, quanto com o processo civil, em razão de seu caráter punitivo extrapenal por excelência (ou seja, dos ramos punitivos e à

vista da natureza pessoal penal, é o que mais se aproxima do direito penal e do processo penal) e de sua essência patente concepção civilística adotada pelos tribunais pátrios.

Para tanto, partiremos da definição do conceito de “atuação” como sinônimo do conceito de “ação” administrativa processual, para, sob essas balizes e sob as balizas dos requisitos de validade do ato administrativo desenvolvidos pela doutrina clássica administrativista, sopesarmos o alcance da provável aplicação da teoria geral dos pressupostos processuais ao processo administrativo disciplinar e, por corolário, aos processos administrativos sancionadores em geral.

2. O DEVER-PODER DE ATUAÇÃO PROCESSUAL DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O dever correicional e disciplinar, compreendido como a atuação ou a ação de desencadear a apuração dos fatos ilícitos e, no caso de constatação de responsabilidade, de aplicar a sanção legalmente prevista, surge para a Administração Pública no momento em que a estrutura orgânica estatal, por meio de qualquer agente competente para as providências de andamento de expedientes, toma conhecimento da notícia de infração de caráter *interna corporis*. Com as indicações formais de suposto cometimento de ilícito administrativo, apresenta-se o poder de o Estado, no exercício da função administrativa sancionadora, providenciar o legal esclarecimento das circunstâncias ocorridas. Dessa concepção, abstrai-se a noção de “ação jurídica”, a valer-se do exercício de uma espécie de dever e de poder punitivo: o dever-poder disciplinar.

Em um sentido lato, a ação disciplinar compreende não somente o dever-poder de iniciativa do litígio entre Administração e agente público, mas todo múnus de *processar* e *sancionar* os eventuais responsáveis pela infração administrativa *interna corporis*. Assim, o exercício da ação se inicia com a instauração do instrumento de solução de litígios, prolonga-se com o seu andamento procedimental e se encerra com a sanção e sua aplicação concreta.

No que se refere à ação disciplinar afeta à iniciativa processual, a lei 8.112/90, que institui o estatuto dos servidores públicos civis da União, das autarquias federais e das fundações públicas federais, apenas se refere ao dever de ação punitiva da Administração,

conquanto de modo indireto, no art. 143, em que prescreve a obrigatoriedade de a Administração Pública levar a efeito a relação jurídica processual, com o fim de aferir as irregularidades no serviço público, imputadas a agente estatal identificado (art. 148), desde que a notícia de infração preencha certas formalidades (art. 144), com o fim de aferição de autenticidade².

Essa imposição de procedimento importa em uma ação inicial e oficiosa, *ex officio*, por parte do Estado-administração que, com esse escopo, produz, sob o amparo de uma precedente relação material estatutária entre Estado e servidor público acusado, o ato administrativo de formação da relação processual, com a instauração do procedimento disciplinar, determinando a servidores públicos especificados no próprio ato de produção do início do processo a incumbência de *instalar* o órgão colegiado processante e, por corolário, instruir e concluir e fase processual denominada ordinariamente de *inquérito administrativo*, com a emissão de relatório final.

A relação formal assim estatuída passa a envolver a Administração Pública, por meio de um de seus órgãos competentes, e o agente público, em litígio de ordem disciplinar, a ser definido por meio do tramitar processual em contraditório. Os autos, findos com o relatório – este que na essência se trata de um parecer substanciado, conclusivo, obrigatório e não vinculante -, subsidiarão a decisão a ser proferida por autoridade competente.

A apuração em processo formal, escrito, de acordo com as regras constitucionais e legais, materializa o devido processo legal disciplinar e traz à concreção o exercício do dever-poder de controle e de correção, de aferição das condutas disciplinares dos agentes públicos investidos e em exercício em cargos e em funções do Estado³.

²Lei 8.112/90: “Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa. (...). Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade. Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto. (...). Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”.

³Confome assinala Olivier dord, “le pouvoir disciplinaire appartient en principe à l’autorité investie du pouvoir de nomination. Le droit de la fonction publique ignore la séparation des fonctions de poursuite et de ‘jugement’. Cette confusion des fonctions des répressives explique qu’il revient à une autorité administrative unique d’engager les poursuites et de décider d’une éventuelle sanction disciplinaire”.(DORD, Olivier. **Droit de la fonction publique**. 2. ed. Paris: Thémis droit – Puf, 2007, p. 289. “O poder disciplinar, em princípio, reporta-se à autoridade investida de poder de nomeação. O direito do serviço público ignora a separação das funções de acusação e de ‘decisão’. Esta confusão das funções de aplicação da lei ocorre em razão de se tratar de uma única autoridade administrativa para julgar e decidir sobre uma eventual ação disciplinar” (tradução livre).

Considerando tratar-se de um processo punitivo, em que estão em jogo direitos fundamentais dos agentes públicos em litígio com o Estado, faz-se de suma importância a avaliação dos requisitos para a formação, desenvolvimento válido e regular da relação jurídica processual, para a validade do ato final sancionador.

3. OS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS E AS CONDIÇÕES DA ATUAÇÃO OU DA “AÇÃO” PROCESSUAL DISCIPLINAR SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Em sentido estrito, a ação disciplinar perfaz a movimentação formal e jurídica da Administração Pública, por meio de ato administrativo apropriado, para a formação da relação processual. Compreende, assim, a medida administrativa responsável pela gênese do processo, uma vez que este se caracteriza pela relação jurídico-processual em contraditório. Daí por que a necessidade de identificação dessa fase específica do processo e de seu exame separado das demais fases processuais, quanto aos seus *elementos de existência e pressupostos de validade*, mormente diante do fato de as nulidades nesse momento patenteadas terem o condão de comprometer o procedimento administrativo disciplinar como um todo, e não somente um ato administrativo processual em si considerado.

Esses argumentos, por si, sustentam a manutenção dos estudos da categoria “condições da ação” em sede de processo administrativo disciplinar, em que pese à sua não mais utilização, com esses contornos de categoria autônoma e individualizada, no Direito Processual Civil brasileiro, após a abolição dessa nomenclatura pelo novo Código de Processo Civil brasileiro, Lei 13.105/2015 e, sem embargo, a considerar a sua manutenção pelo Código de Processo Penal, Decreto-lei 3.689/1941, com redação ao dispositivo dada pela Lei 11.719/2008, que ainda se utiliza da definição do conceito ora em voga, para a rejeição da denúncia ou da queixa-crime⁴.

Nesse viés, a nova processualidade civil brasileira, em linhas gerais, não mais se utiliza da técnica de distinção das condições da ação do conjunto de pressupostos processuais de validade do processo. Nem por isso, as categorias antes assinaladas como condições de

⁴ “Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando: I - for manifestamente inepta; II - faltar pressuposto processual ou **condição para o exercício da ação penal**; ou III - faltar justa causa para o exercício da ação penal”. (Sem grifos no original).

admissibilidade da ação processual civil passaram a ser reconhecidas no plexo dos pressupostos processuais ou mesmo como questão de mérito da *lide*, o que é o caso da “possibilidade jurídica do pedido”, antes uma das condições da ação, agora questão de resolução antecipada do mérito do processo civil. No processo penal, nada mudou e as condições da ação, logicamente adaptadas ao caráter instrumental sancionador estatal, ainda são autonomamente diferenciadas dos demais pressupostos processuais penais, para a admissibilidade da ação penal. No direito administrativo disciplinar, espécie do gênero “direito punitivo geral estatal”, optamos, a exemplo do direito processual penal, por manter as suas características sensivelmente autônomas, para a admissibilidade da ação disciplinar da Administração Pública, em seu processo punitivo *interna corporis*. Todavia, não negamos a natureza jurídica de *pressupostos específicos de admissibilidade* da “ação disciplinar de iniciativa processual”.

A aferição dos “pressupostos processuais” (de existência, de validade e de desenvolvimento regular do processo) e “condições da ação” (pressupostos de validade da relação jurídico-processual) no processo disciplinar, somando-se a essa necessidade antes desenvolvida pela teoria geral do processo, apresenta-se de enfrentamento obrigatório pelas autoridades administrativas responsáveis pelas diversificadas fases da persecução disciplinar e isso se deu a partir da vigência, no ano de 2016, do novo Código de Processo Civil brasileiro.

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

Por outras palavras, o novo Código de Processo Civil brasileiro, lei 13.105/2015, por meio de seu o artigo 15, prescreve, de modo direto, o que já era assente em doutrina, portando-se a aclarar o entendimento de que a *teoria geral do processo*, especificamente no ponto em que trata dos pressupostos processuais como fundamento à existência da relação jurídica e à existência e à validade do procedimento, são aplicáveis ao processo

administrativo, inclusive ao processo administrativo disciplinar, conquanto adaptados a esse ambiente e às suas conformações jurídicas⁵.

No processo civil, à guisa de exemplo do enfrentamento dos pressupostos processuais e das *condições da ação* (estas últimas conformadas agora também a pressupostos processuais), extensíveis à análise no processo administrativo guardadas as peculiaridades e distinções entre os regimes jurídicos desses dois ramos do direito, são os preceitos do art. 485, do novo Código de Processo Civil brasileiro, Lei 13.105/2015, que assinala que o órgão julgador não resolverá a questão de fundo da lide diante da ausência de determinados pressupostos do processo. Encontra-se legitimado, assim, a exercer um juízo de admissibilidade do mérito e do próprio processo como um todo. Nesses termos, o Código estipula que “*art. 485. o juiz não resolverá o mérito quando: (...) iv - verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; (...) vi - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual; (...)*”.

Os pressupostos processuais e as condições da ação, embora não mais com essa nomenclatura, são de observância obrigatória pelo magistrado ao decidir a causa, devendo ele não resolver o mérito quando ausentes quaisquer desses requisitos. Esse dever de análise dos pressupostos em sentido lato se estende às autoridades julgadoras dos processos administrativos. Por força das novas regras do Código de Processo Civil, destarte, os pressupostos do processo administrativo, que outrora se afiguravam desnecessários, compreendem, mormente diante de direitos fundamentais de qualquer acusado, requisitos para a resolução do mérito da *lide* publicística.

Com efeito, os princípios e regras elencadas no novo Código de Processo Civil brasileiro são aplicados de modo supletivo às normas de processo administrativo, inclusive ao processo disciplinar, nos casos de omissões não intencionais, omissões não eloquentes, dos diplomas administrativos e, outrossim, sob o manto da receptividade harmônica e conciliável com as demais normas do sistema jurídico administrativo específico. As normas assim caracterizadas no novo Código de Processo Civil brasileiro e, por conseguinte, as suas teorias jurídicas, a doutrina como a busca do ideal de clareza e certeza do Direito, como ato

⁵ Estipula o artigo 15, previsto no Livro I, Capítulo II, do novo Código de Processo Civil brasileiro, lei 13.105/2015, ao tratar “da aplicação das normas processuais”, que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

interpretativo livre do intelecto humano⁶, assim se inserem mediata e supletivamente ao sistema processual administrativo.

Esse matiz teórico do novo Código de Processo Civil brasileiro reconhece notadamente a *unicidade* do Direito como um todo, e certa ontologia jurídico-processual, em uma nítida filosofia de inicial comunicabilidade das normas gerais do processo, todavia pelas mãos do intérprete e aplicador do Direito ao caso concreto, no caso o agente público encarregado do direito processual e o Poder Judiciário, para os casos judicializados, que, “nunca operam com uma norma isolada, mas, na realidade, faz-se, sempre presente em sua tarefa o ordenamento jurídico”⁷.

3.1.As condições da ação disciplinar: um *início* de debate sobre a sua teoria, subsidiadas pela teoria geral do processo e pela teoria do processo civil

Se o exercício inicial da ação disciplinar corresponde ao ato de instaurar o processo administrativo, as *condições da ação* (que, em essência, constituem-se em verdadeiros *pressupostos específicos de admissibilidade* da “ação disciplinar de iniciativa processual”) são aferidas de plano e pontualmente sobre esse ato inaugural, que, dotado de elementos essenciais, deve preencher materialmente certos requisitos ou pressupostos.

Em que pese ao fato de os demais atos corolários da instauração poderem ser também entendidos como variantes do exercício da ação disciplinar em seus aspectos de *manutenção* e *continuidade* da relação jurídica, esses são atos derivados do ato exordial e, assim, dele reflexivos por excelência, ou seja, decorrentes da formação da relação jurídica processual. Para esses atos corolários também há *pressupostos* específicos, direcionados à “ação disciplinar de *instrução* processual” e à “ação disciplinar de *decisão* processual”, mas sem se falar em *admissibilidade*, e sim, tão somente, em *validade* e *desenvolvimento* regular do processo.

Para a “ação disciplinar de *iniciativa* processual”, com enfoque no ato exordial de início do processo, possível realizar a avaliação, para além da simples análise dos elementos e pressuposto de validade matérias do ato administrativo (todavia tendo neles o aporte

⁶ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 4. ed. São Paulo: livraria Editora Freitas Bastos, 1947, p. 123.

⁷VIGO, Rodolfo Luis. **Interpretação jurídica. Do modelo juspositivista-legalista do século XIX às novas perspectivas**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 43.

inicial), da higidez (i) dos *pressupostos específicos de sua admissibilidade* (antigo conceito de “condições da ação”) e (ii) dos *pressupostos processuais de existência do processo*. Trataremos por ora somente dos *pressupostos específicos de admissibilidade* da “ação disciplinar de *iniciativa processual*”, deixando os *pressupostos de existência, de validade e de desenvolvimento regular do processo* para ponto específico de nossos estudos.

A partir da premissa de aplicação da teoria geral do processo⁸ e da teoria geral do ato administrativo ao processo punitivo, as condições da ação no processo administrativo disciplinar (*pressupostos específicos de admissibilidade* da “ação disciplinar de iniciativa processual”) referem-se à legitimação do direito de a Administração inicialmente agir de ofício, para validamente formar a relação jurídica processual, com vistas a fornecer lastro seguro às etapas processuais seguintes de instrução e de decisão da *persecutio illicitus*. Isso se dá com base em seu dever-poder disciplinar, decorrente da finalidade de persecução e concreção do interesse público. O motivo⁹ do ato administrativo, ou a sua causa¹⁰ – ou seja, o conhecimento, pela Administração Pública, de ocorrência de infração administrativa -, torna-se a justa causa e o fundamento para o exercício da ação sancionadora. Eis aqui um dos elementos materiais de validade do ato administrativo a transmutar-se para sustentar a legitimidade ativa e passiva *ad causam*. O controle e manutenção da disciplina interna no serviço público é pré-requisito para o legal e eficiente funcionamento do Estado-administração, o que se apresenta diretamente de interesse público.

Em que pese ao novo Código de Processo Civil brasileiro, Lei 13.105/2015, não mais fazer menção às condições da ação como requisitos intermediários entre a admissibilidade e o mérito do processo (cuja ausência podia levar à extinção do processo sem resolução de mérito e à coisa julgada formal), transformando-lhes em pressupostos processuais (interesse de agir e legitimidade extraordinária) ou em mérito do processo (quanto à possibilidade jurídica do pedido e à legitimidade *ad causam* ordinária), o tema ainda perdura em sede teórica¹¹. Mormente, as condições da ação disciplinar são as aplicáveis ao processo sob a

⁸ Sobre as condições da ação processual no direito processual civil, cf CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **Comentários ao código de processo civil**. Vol. VIII. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

⁹ Conforme a teoria clássica dos requisitos de validade do ato administrativo, esposada por Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 136).

¹⁰ Pressuposto lógico do ato administrativo material, consoante se delinea Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.*, p. 400).

¹¹ Para o processo civil, cf TESHEINER, José Maria Rosa; THAMY, Rennan Faria Krüger. **Pressupostos processuais e nulidades no novo código de processo civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 65 e ss.

óptica da teoria geral, guardadas as peculiaridades de o processo disciplinar se formar sobre as bases de uma relação jurídica processual linear, dual, em que a parte autora também é a parte instrutora e julgadora, que atua no exercício do dever-poder disciplinar por intermédio de atos administrativos. As condições da ação disciplinar são, assim, categorias jurídicas não relacionadas à existência, mas sim à validade do processo administrativo disciplinar e, não obstante, compreendidas no plexo do conceito de *pressupostos específicos de admissibilidade* da “ação disciplinar de *iniciativa* processual”.

Os atos administrativos formam o procedimento de persecução disciplinar, porém sem que se faça presente o exercício de jurisdição, sujeitando esse instrumento, a par da teoria geral do processo, de toda sorte também às teorias gerais do ato administrativo e de suas nulidades. Se não há exercício da jurisdição em sede de processo administrativo, como se vê, não há *imparcialidade subjetiva* de atuação estatal, de instrução e de julgamento, como se exigiria de forma qualificada nas searas jurisdicionais. Tão somente há, porém não menos importante, uma espécie de *imparcialidade objetiva*, na modalidade de cumprimento da lei, observância da legalidade e do ordenamento jurídico. A imparcialidade subjetiva é obtida de forma reflexa, uma vez que se opera em etapa anterior à aplicação da lei, por obra do legislador, ao sopesar, no momento de criação do texto normativo, a necessidade de justiça na atuação da Administração Pública. A imparcialidade do agir administrativo é trazida e imposta precedentemente pela lei a ser observada.

As condições da ação disciplinar, reportando-se à legitimação do direito de agir da Administração (dever-poder de ação), prestam-se, a exemplo dos pressupostos processuais, à análise e à identificação das “nulidades” – aqui o termo é empregado em sentido amplo, para abarcar a *inexistência do processo* quanto aos pressupostos processuais assim especificados - eventualmente produzidas no ato originário do processo. Quanto aos demais atos processuais, que dão corpo ao processo como um todo, por meio de seus atos administrativos de desenvolvimento e de conclusão, a análise dos elementos e dos pressupostos desses atos fica a cargo da *teoria dos pressupostos processuais disciplinares*, ou, a depender do caso, da própria *teoria material das nulidades dos atos administrativos*. Isso se infere, mormente, uma vez que, nesse último caso, é de se considerar que o processo disciplinar compreende um encadear de atos administrativos – em que cada ato sucessivamente propuliona o ato seguinte; ou seja, o ato precedente traz a necessidade

jurídica¹² de produção do ato subsequente, numa concepção de “sucessão necessária encadeada”, a fundamentos de direitos, deveres, poderes, faculdades, sujeições e ônus¹³ -, tendentes à decisão administrativa final e conclusiva.

O processo administrativo disciplinar é formado por uma conjugação de atos administrativos dotados de elementos e pressupostos materiais direcionados à concreção do escopo da persecução disciplinar. Sem embargo, esta, a averiguação formal do ilícito, para a realização da justiça, aplicação da lei ao caso concreto e reorganização da ordem interna do serviço, deve-se ater a outra série de elementos e pressupostos de respeito aos direitos e garantias processuais do agente público, proporcionando-lhe o mais amplo meio de não ser responsabilizado em caso de inocência ou de ineficiência do instrumento apuratório.

O ato administrativo não se confunde com o processo administrativo¹⁴. A finalidade teleologicamente direcionada à persecução punitiva de cada ato administrativo interligado faz surgir um produto maior, alinhado a um sentido cronológico, temporal, o processo, de natureza notadamente distinta da natureza jurídica de suas unidades formadoras. “O *vir a ser*, o *fazer-se*, característico da processualidade, significa que existe subjacente uma dimensão de tempo, ausente na categoria *ato*”¹⁵. O encadear de atos subsequentes e necessariamente requeridos juridicamente por atos precedentes, direcionados ao ato final – procedimento como aspecto externo da relação jurídica -, transluz a noção de processo como categoria evolutiva cronológica. “A projeção no tempo possibilita apreender o dinamismo da série processual, em contraposição à imobilidade do ato”¹⁶. Reconhecesse, assim, uma *ligação*, um *vínculo teleológico*, entre o processo e o ato final e, não menos, entre o processo, o ato final e os atos componentes do processo, os atos da série processual, que, todavia, “não elide a relevância dos atos parciais, sobretudo no tocante à garantia de direitos e ao seu papel de oferecer condições para uma decisão correta”¹⁷.

Os atos administrativos de caráter disciplinar (atos administrativos inseridos em ambiente processual administrativo) hão de requerer elementos e pressupostos claros, diretos

¹²MERKL, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Nacional, 1975.

¹³MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

¹⁴ Cf DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 192 e ss.

¹⁵MEDAUAR, Odete, *op. cit.*, p. 29.

¹⁶*Ibidem*, p. 29.

¹⁷*Idem*, p. 30.

e prontamente identificados, visto que são parte de um todo maior, destinado, em linhas gerais e em última instância, à aplicação de sanção ao indivíduo acusado, submetendo-se, destarte, a regime especial de direitos e garantias, o regime jurídico processual. Por outro lado, a análise da razoabilidade e da proporcionalidade e, sem embargo, de todos os aspectos de existência e de validade do encadear necessário e lógico desses atos se perfazem concomitantemente imprescindíveis à higidez do resultado final do processo, posto que “se o procedimento representa o *iter* através do qual se chega a obtenção de um certo resultado, seu estudo deverá consistir na análise de seu desenvolvimento sobre as atividades (...) e as relações funcionais que entre elas se instauram”¹⁸.

O devido processo legal, em cujas suas classes de subespécie se encontra o devido processo legal disciplinar, impõe a observância de padrões processuais legais afetos ao direito de acusar, de apurar e de punir, sem óbices, entretanto, às normas sistematicamente direcionadas ao pleno exercício do direito de defesa e de contraditório. Os atos administrativos disciplinares, concomitantemente sob a observância da ordem jurídica, submetem-se, destarte, a esse regime jurídico processual.

À vista do ato de instauração do processo administrativo disciplinar, sopesando-se concomitantemente os conceitos oriundos da teoria das nulidades materiais do ato administrativo e da teoria geral do processo, aferem-se as nulidades processuais referentes (i) à legitimidade das partes para figurarem nos polos ativo e passivo do processo (legitimidade *ad causam*), (ii) à possibilidade jurídica do ato administrativo sancionador e (iii) ao interesse de agir da Administração Pública (e, não obstante, ao se considerar a defesa como uma espécie de ação – ação defensiva –, ao interesse de agir do responsável pela defesa nos autos).

Sem embargo, não se deve perder de vista (pelo fato de se tratar de relação jurídica processual linear, em que uma das partes inicia o processo e o decide por meio de ato administrativo, sem exercício de jurisdição) que nesse processo dual inexistente petição, pedido formulado pela parte-autora e endereçado à análise de um órgão imparcial e equidistante das partes litigantes. O que há é – a partir do convencimento *prima facie* do Estado acerca de indícios de materialidade e de autoria do ilícito administrativo - a edição

¹⁸SANDULLI, Aldo M. **Il procedimento amministrativo**. Milano: Giuffrè, 1964, p. 28.

de um ato administrativo ordinatório, lavrado pela parte-autora. Esse ato tem o condão de iniciar o processo e vincular as partes nele constantes à relação formal processual.

Desta feita, não há *pedido* a um órgão *imparcial*, para que este receba a petição e *determine a citação* do réu para comparecer ao processo e se defender. Tão somente há ato ordinatório administrativo, ato esse unilateral de uma das partes interessadas no desfecho da *lide* administrativa, formador da relação processual e vinculativo da própria Administração Pública, assim como do colegiado de servidores públicos e, ainda, do servidor acusado, implicando, por mais, em uma série de direitos, deveres, poderes, faculdades, sujeições e ônus processuais.

No processo civil as condições da ação devem ser sopesadas de plano, com a análise da petição inicial, podendo o processo ser encerrado sem resolução de mérito, consoante ausência de uma das condições. No processo administrativo disciplinar isso não ocorre, pois, como dito, não há pedido de início do processo e a ausência das condições da ação não levam à inépcia da inicial, ao seu indeferimento ou à carência da ação, mas dá azo à nulidade do ato de instauração processual, o que na essência encerra a persecução, com o dever de nova instauração pela autoridade administrativa.

A análise das condições da ação disciplinar, em que pese incidente sobre o conteúdo do ato de instauração do processo, opera-se a qualquer tempo, por ambas as partes, a parte-autora e a parte ré, do processo administrativo disciplinar. A primeira, de ofício, a segunda, de modo facultativo. O tema “condições da ação disciplinar” trata-se, na essência, de explicitação de um rol de requisitos para o exercício do direito de ação administrativa à luz dos princípios da legalidade e do devido processo legal - cuja ausência faz inferir nulidades -, requisitos esses que cuja ausência deve ser identificada no ato administrativo de instauração do processo, como visto, pela Administração Pública, ou, mesmo, pela parte acusada, a qualquer tempo, antes de ocorrida a perda do direito de invalidação do ato administrativo eivado de vício característico da ausência de alguma das condições de exercício do direito da persecução estatutária.

A Administração Pública, como parte-autora, tem o dever de encerrar o processo diante da constatação da ausência de ao menos uma das condições basilares da ação, ou seja, se verificar na portaria ordinatória inaugural a falta de qualquer condição para o deslinde da *lide* administrativa, pois se lhe apresenta o dever de anular seus próprios atos, quando eivados de nulidade, uma vez que o ato de início do processo (em que, de plano, se

vislumbram as condições da ação disciplinar), para ter validade, ou seja, para se alinhar ao que requer o ordenamento jurídico e firmar efeitos jurídicos válidos, deve apresentar-se provido de seus requisitos de validade, quais sejam *agente competente, finalidade, forma, motivo e objeto*¹⁹. Aqui se há de aferir a correlação entre a teoria das nulidades materiais do ato administrativo com a teoria das nulidades processuais (a teoria geral do processo), em que aquela se molda ao ambiente processual, para definir a validade de categorias jurídicas processuais.

Sob o viés da teoria clássica dos requisitos de validade do ato administrativo – requisitos esses compreendidos como *o agente competente, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto* – factível se faz a aplicação de seus referidos conceitos ao processo e a harmonização de seus efeitos ao ambiente processual e às suas teorias próprias de nulidades. Do mesmo modo se opera para outras teorias de vanguarda que abordam as nulidades materiais do ato administrativo. Sob a óptica da divisão dicotômica representada pela distinção entre elementos e pressupostos dos atos administrativos²⁰, os primeiros intrínsecos ao ato e os segundos extrínsecos a eles, a análise das condições da ação disciplinar também leva em consideração os elementos do ato administrativo: *conteúdo e forma*; e os seus pressupostos de existência e de validade, quais sejam, como alhures alinhavados: os pressupostos materiais de existência prefigurados pelo objeto e pela pertinência do ato ao exercício da função administrativa; assim como os pressupostos materiais de validade: pressuposto subjetivo (sujeito), pressupostos objetivos (motivo e requisitos procedimentais), pressuposto teleológico (finalidade), pressuposto lógico (causa) e pressuposto formalístico (formalização).

As questões debatidas no processo administrativo disciplinar envolvem juízos de nulidade e juízos de mérito, exercidos tanto pela Administração Pública, quanto pelo agente público processado, conquanto somente àquela se defira o dever-poder de anulação de atos administrativos ilegais e de resolução do mérito do processo. A análise das condições da

¹⁹Nesses termos, prescreve a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo federal, nos seguintes termos: “Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato”.

²⁰MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *op. cit.*

ação diz respeito ao exercício de juízo de nulidade por inadmissibilidade do exercício do direito de ação, não tocando – com exceção da condição assinalada como possibilidade do pedido disciplinar - diretamente o mérito do litígio disciplinar. Os pressupostos processuais, a exemplo das condições da ação dizem respeito ao juízo de nulidade, acrescentando-se uma subespécie de juízo de anulabilidade, mas, todavia, não do exercício do direito estatal administrativo de ação, mas sim do processo em si, na qualidade de sua existência, validade e desenvolvimento regular. De uma forma ou de outra, a ausência de condições da ação e de pressupostos processuais disciplinares tende a extinguir o processo *initio litis* ou no seu decorrer, por inadmissibilidade, em razão de nulidade. O fato é que as condições da ação disciplinar são, em essência, pressupostos processuais de aferição sobre o ato de exordial da relação processual. Todavia, faltando um elemento da condição da ação ou um elemento pressuposto processual, de existência ou de validade, o processo sancionador disciplinar será considerado inadmissível por invalidade, o que não se confunde com a improcedência do mérito do pedido.

É de se anotar, como já assinalado, que o novo Código de Processo Civil brasileiro, Lei 13.105/2015, não mais adota a terminologia “condições da ação” e, dessarte, essa categoria intermediária entre o juízo jurisdicional de admissibilidade e o juízo jurisdicional de mérito, que figurava no antigo Código de 1973, perdeu razão de ser, passando a legitimidade *ad causam* e o interesse de agir a ser sopesados como pressupostos processuais e, sem embargo, a possibilidade jurídica do pedido, tratada como questão de mérito, como em essência. Todavia, por razões didáticas na abordagem dos pressupostos de admissibilidade do processo, sob um enfoque de seu ato exordial e sob o enfoque de seus atos subsequentes, preferimos manter a distinção entre as condições da ação disciplinar e os pressupostos processuais de existência, de validade e de desenvolvimento regular do processo. Mantemos também a possibilidade jurídica do pedido, ou seja, a possibilidade jurídica do ato sancionador, como condição da ação, uma vez que, independentemente de se tratar de mérito afeto ao ilícito disciplinar, perfaz, de plano, ausência de subsunção da imputação à sanção pretendida. Se o fato é atípico, não se requer sanção pelo ordenamento jurídico e, assim, o processo, a ação processual, torna-se inadmissível, sem lastro de condições jurídicas, para o aperfeiçoamento da relação processual, o que se deve aferir de plano, no ato de instauração da relação jurídica processual.

Com efeito, as condições da ação disciplinar voltam-se aos elementos materiais do ato administrativo, quer à luz da teoria clássica, quer ao amparo da teoria dicotômica (que faz a distinção entre elementos e pressupostos do ato), cuja ausência leva (i) à anulação do processo ou (ii) a uma decisão de mérito de absolvição, malgrado a possibilidade, também, de (iii) encerramento do processo sem resolução de mérito, em casos específicos, com o dever de imediata instauração de novo procedimento desprovido dos vícios iniciais.

Como dito, não somente à Administração cabe suscitar a eiva invalidatória do ato administrativo. Ao agente público acusado, por si ou por meio de defensor constituído, permite-se, a qualquer tempo e mesmo em sede de recurso hierárquico da decisão de resolução de mérito do processo administrativo que o puniu, a arguição de nulidade por ausência de qualquer condição da ação disciplinar. Com efeito, permite-se a ele ou ao advogado por ele constituído, o pleito desde a publicação do ato de instauração à decisão de resolução de mérito de caráter punitivo, bem como no prazo de cinco anos contados do ato exordial formalizador da lide, de acordo com o exercício do direito de petição em razão do processo administrativo²¹. Para o defensor dativo, nomeado pela Administração Pública no caso de revelia do acusado, a arguição de nulidade por motivo de ausência das condições da ação se lhe permite no momento de confecção da defesa escrita substitutiva.

À vista do exposto, importante assinalar que, tanto a Administração Pública, quanto a parte ré, e seu defensor constituído ou dativo, têm legitimidade para a arguição de ausência de condições da ação. Para a parte-autora, Administração Pública, existe o dever de arguição e de anulação do processo, acaso constatada a ausência de condições da ação. A anulação do processo deve-se dar a qualquer tempo, observando-se que se desse ato restar prejudicado o agente público, o prazo para a Administração praticar o ato anulatório é de cinco anos, salvo comprovada má-fé do agente público a que a não anulação beneficia²². Para a parte ré,

²¹Nesse sentido, o direito de petição se dá, nos termos da Lei 8.112/90, nos seguintes termos: “Art. 110. O direito de requerer prescreve: I - em 5 (cinco) anos, quanto aos atos de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou que afetem interesse patrimonial e créditos resultantes das relações de trabalho; II - em 120 (cento e vinte) dias, nos demais casos, salvo quando outro prazo for fixado em lei. Parágrafo único. O prazo de prescrição será contado da data da publicação do ato impugnado ou da data da ciência pelo interessado, quando o ato não for publicado”.

²² Como visto em nota anterior: “Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé” (Lei 9.784/99).

vislumbra-se a faculdade de sua arguição a qualquer tempo, antes de operada a decadência do direito de petição.

Por fim, há de se ressaltar que o direito e o dever de observar, por ambas as partes processuais, as ocorrências de nulidades no processo administrativo disciplinar, por meio das suscitações de ausência de “condições da ação” e ou de pressupostos processuais de existência, de validade e de desenvolvimento regular do processo não são um fim em si mesmo, mas sim idôneos meios de concreção dos direitos e garantias fundamentais dos agentes públicos processados e, do mesmo modo, dos particulares destinatários dos serviços públicos, mormente a materialização de atos punitivos lastreados no princípio do devido processo legal. As formalidades em geral que levam ao reconhecimento das nulidades processuais não se podem quedar irrestritamente não reconhecidas, sob a sustentação argumentativa de “ausência de prejuízo” à defesa do acusado.

A incidência do princípio do prejuízo para a decretação de nulidades processuais deve ser limitada à sua real essência normativa, para que se evite o esvaziamento da normatividade do princípio do devido processo legal. Formalidades processuais tais quais as condições da ação disciplinar e os pressupostos do processo disciplinar são a essência do devido processo legal disciplinar e a sua ignorância sob o argumento da ausência de prejuízos, *e. g.*, à defesa do acusado, comporta, patentemente, ofensa ao princípio do devido processo legal e, com efeito, grave investida contra as bases do Estado de Direito.

Assim, passemos ao estudo das condições da ação do processo administrativo disciplinar, que, conforme referido, compreendem a *legitimidade das partes para figurarem nos polos ativo e passivo do processo* (legitimidade *ad causam*), a *possibilidade jurídica do ato administrativo sancionador* e o *interesse de agir*. E, na esteia desse raciocínio, há de se indagar em que medida a teoria das nulidades materiais do ato administrativo compõe, molda ou interfere a concepção dos elementos das condições da ação do processo disciplinar.

3.2. Pressupostos processuais do processo administrativo disciplinar. A contribuição da normatividade do novo Código de Processo Civil brasileiro

A teoria geral das relações jurídicas, decorrente da própria teoria geral da norma jurídica e do ordenamento jurídico²³, fundamentam a teoria geral do processo e a essência da relação jurídico-processual²⁴. Compreende tema afeto ao próprio direito posto, enquanto normativo a regular as relações sociais e intersubjetivas da vida em sociedade²⁵. Todavia, de modo latente, mediato ou implícito, e assim independentemente de previsão específica, direta e analítica no direito positivo, os pressupostos processuais são classificados pela teoria geral do processo em três modalidades, quais sejam os de existência do processo, os de validade do processo e os de desenvolvimento regular do processo²⁶.

Sob essa óptica, os argumentos oriundos da teoria geral do processo passaram a ser também encampados pelo direito positivo, pelas mãos do novo *codex* processual civilista, a corroborar o que já se auferia da essência da teoria do processo, impondo, assim, à vista da ausência de uma teoria nas nulidades processuais sob uma base sólida dos pressupostos processuais nos diversos estatutos disciplinares. Até hoje, nada se tem falado nos estudos do processo administrativo, punitivo ou administrativo de outra natureza, sobre as nulidades calcadas na ausência dos pressupostos de existência, de validade e de desenvolvimento regular do processo administrativo²⁷. Mormente sobre a combinação da teoria dos

²³MONCADA, Luís S. Cabral de. **A relação jurídica administrativa. Para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

²⁴KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999; e BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Tradução Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro, 2014, _____. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro, 2014; e BÜLOW, Oskar Von. **La teoría de las excepciones dilatorias y los presupuestos procesuales**. Trad. Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: EJEA, 1964.

²⁵BOBBIO, Norberto *et ali*. **Diccionario de política**. Tomo II, 10. ed. Madrid: Siglo Veintuno de España Editores, 1997; BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000; _____. **O positivismo jurídico. Lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 2006; _____. **Teoria geral do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2011; BONAVIDES, Paulo. **Ciências políticas**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000; MORAES, José Luis Bolzan de; STRECK, Lênio Luiz. **Ciência política e teoria geral do estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

²⁶Cf MONIZ DE ARAGÃO, E. D. **Comentários ao código de processo civil**. Vol. II. Rio de Janeiro: Forense, 1974; e CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **Comentários ao código de processo civil**. Vol. VIII. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

²⁷Cf ALVES, Léo da Silva. **Questões relevantes do processo administrativo disciplinar**. Apostila, Parte I. Brasília: CEBRAD, 1998; _____. **Interrogatório e confissão no processo administrativo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000; _____. **Ajustamento de conduta e poder disciplinar. Controle da disciplina sem sindicância e sem processo**. v. 2. Brasília: CEBRAD, 2008; _____. **Curso de processo disciplinar**. v. 3. Brasília: CEBRAD, 2008; _____. **Palestra proferida no VI Curso de Atualização em**

pressupostos processuais com a teoria da higidez dos atos administrativos materiais e processuais. Este é o nosso propósito já iniciado no Capítulo 2, em que identificamos e estudamos (i) os elementos da ação disciplinar, (ii) questões de competências administrativas para a ação e (iii) as condições dessa espécie de ação processual estatal (os *pressupostos específicos de admissibilidade* da “ação disciplinar de iniciativa processual”), qual seja

Procedimentos Disciplinares, Academia Nacional de Polícia, Departamento de Polícia Federal. Brasília, DF, 2009; CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar à luz da jurisprudência e da casuística da administração pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011; CAVALCANTE, Themistocles Brandão. **Curso de direito administrativo.** Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1961; _____. **Tratado de direito administrativo.** 5. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1964. v. IV; _____. **Tratado de direito administrativo.** Suplemento. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1964. v. V; _____. **Tratado de direito administrativo.** Suplemento. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1964; COSTA, José Armando da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar.** 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999; _____. **Incidência aparente de infrações disciplinares.** Belo Horizonte: Fórum, 2004; _____. **Direito disciplinar: temas substantivos e processuais.** Belo Horizonte: Fórum, 2008; _____. **Direito administrativo disciplinar.** 2. ed. São Paulo: Método, 2009; _____. **Processo administrativo disciplinar.** Teoria e prática. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010; CRETELLA JUNIOR, José. **Direito administrativo do Brasil. Processo administrativo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962; _____. **Tratado de direito administrativo. Teoria do direito administrativo.** Vol. I, Rio de Janeiro: Forense, 1966; MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008; MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo, princípios constitucionais e a lei n. 9.784/99.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010; OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. Na doutrina estrangeira, também segue omissis o tema: cf ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **A ciência jurídica administrativa.** Coimbra: Almedina, 2013; _____. **A teoria do acto e da justiça administrativa. O novo contrato natural.** Coimbra: Almedina, 2015; CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo.** 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1951; _____. **Manual de direito administrativo.** Primeira edição brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1970. t. I; _____. **Princípios fundamentais do direito administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1977; _____. **Direito constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 1977. v. I; _____. **Manual de direito administrativo.** 10. ed. Coimbra: Almedina, 1997; MONCADA, Luís S. Cabral de. **A relação jurídica administrativa. Para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo.** Coimbra: Coimbra Editora, 2009; MOURA, Paulo Veiga e. **Estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública.** 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011; SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido.** Coleção Teses. Coimbra: Almedina, 2003; SOUSA, Rui Correia de. **Lei geral do trabalho em funções públicas.** 1. ed. Porto: Vida Económica, 2014; VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **A justiça administrativa.** 12. ed. Coimbra: Almedina, 2012; SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido.** Coleção Teses. Coimbra: Almedina, 2003; ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNANDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo.** Vol. I. 16 ed. Madrid: Civitas, 2013; _____. **Curso de derecho administrativo.** Vol. II. 13 ed. Madrid: Civitas, 2013; LLOBREGAT, José Garberí. **Derecho administrativo sancionador práctico.** Vol. I, Barcelona: Editorial Bosch, 2012; _____. **Derecho administrativo sancionador práctico.** Vol. II, Barcelona: Editorial Bosch, 2012; MORÓN, Miguel Sánchez. **Derecho de la función pública.** 8. ed. Madrid: Tecnos, 2014; BRAIBANT, Guy et al. **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative.** 19. ed. Paris: Dallos, 2013; DORD, Olivier. **Droit de la fonction publique.** 2. ed. Paris: Thémis droit – Puf, 2007; CHAINAIS, Cécile; FENOUILLET, Dominique; GUERLIN, Gaëtan. **Les sanctions en droit contemporain. La sanction, entre technique et politique.** Vol 1. Paris: Dallos, 2012; _____. **Les sanctions en droit contemporain. La motivation des sanctions prononcées en justice.** Vol 2. Paris: Dallos, 2013; BENESSIANO, William. **Légalité pénale et droits fondamentaux.** Marseille: Universitaires D'aix-Marseille, 2011; SANDULLI, Aldo M. **Manuale di diritto amministrativo.** Vol. 1, XV Edizione. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Joveni, 1989; e _____. **Manuale di diritto amministrativo.** Vol. 2, XV Edizione. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Joveni, 1989.

demonstrar a plena necessidade de deferir efeitos jurídicos invalidatórios do processo por meio da carência de pressupostos processuais, à luz da teoria geral do processo e da teoria geral das nulidades dos atos administrativos e, mormente, sob o recente amparo do novo Código de Processo Civil brasileiro, como imprescindível à deferência às garantias constitucionais de todo e qualquer acusado pelo Estado.

A transposição da teoria dos pressupostos processuais do processo civil para o processo administrativo advém da análise do conceito legal e teleológico do processo administrativo disciplinar, apresentado pela Lei 8.112/90, em todos os termos do seu regime disciplinar, instituído a partir do artigo 116 e, quanto ao processo, pelos artigos 143 a 173.

Já dissemos que o conceito legal se encontra no art. 148, ao alinhar que “o processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido”. Corolário dessas prescrições e à luz dos direitos e garantias fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988, em especial os atinentes ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, há de se considerar que somente existirá o processo se a relação processual formal for legítima e regularmente formada e, sem embargo, esse mesmo processo somente será considerado válido se em seu bojo se firmar observado todos os normativos constitucionais e legais afetos à materialização do devido processo, do contraditório e da ampla defesa.

Os pressupostos no processo administrativo disciplinar, desta feita, originam-se de uma análise lógico-normativa dos fins e dos meios dados à Administração Pública para o controle da disciplina interna do serviço público e, nisto, uma teoria de transposição deve identificar a incidência da relação formal, processual, sobre uma relação material estatutária, com propósitos específicos de controle, responsabilização e garantias. Os pressupostos, com efeito, dependem da noção de relação jurídica material e de relação jurídica formal a serem animadas pelos sujeitos Administração Pública e agente público, sob a fiel observância dos preceitos constitucionais e legais. Nesses moldes, *e.g.*, somente se aperfeiçoará a relação processual se de fato e concretamente o agente e público for cientificado de que se encontra em lide disciplinar com a Administração. Sem isso, não há que se falar em “relação” processual, mas tão somente em atos subjetivamente isolados da Administração, em uma forma solipsista de atuação.

À vista dessas considerações, a partir de um paralelo com a teoria geral do processo cujos traços fundamentais já foram sinteticamente delineados, há de se assentir que a noção de condições da ação e de pressupostos processuais infere-se intrinsecamente como essência teórica e institucional de qualquer sistema processual publicístico e, destarte, as condições da ação disciplinar e os pressupostos processuais disciplinares constituem os *requisitos formais de admissibilidade do mérito* das questões postas em processo administrativo apuratório de infração *interna corporis*. Nesse arcabouço, independem de previsão legal que assim o dotem de *status* de constituírem condições ou pressupostos, auferindo isso da própria essência de uma teoria geral das nulidades do processo. Se o processo e a sua processualidade, característica processual, são as mesmas que as existentes em sede jurisdicional e em sede administrativa, há de se transportar toda a teoria geral do processo estudada em sede de jurisdição para o processo administrativo da Administração Pública, mormente o tema em que ora nos detemos, o processo administrativo disciplinar. Com efeito, independentemente de previsão nas normas estatutárias que tratam do processo administrativo, as suas nulidades decorrem de uma teoria geral do processo, firmada, não obstante, nas concepções de existência, de validade e de desenvolvimento ou de formação regular do ato administrativo e da própria lógica processual pautada na teoria geral do processo em um sentido *lato*. Tem-se, com efeito, um paralelismo com o próprio processo civil e com sua teoria.

Das características atinentes aos pressupostos processuais surge a noção de (i) *nulidade fundamental*, básica, do instrumento posto a serviço da persecução disciplinar, ao passo que das condições da ação surge a noção de (ii) *nulidade por carência*, falta ou ilegitimidade, do dever-poder disciplinar para a ação. A primeira espécie de nulidade afeta a essência do procedimento administrativo; a segunda, o direito de a Administração agir, desencadear a persecução processual.

Considerando o conceito *lato* de processo, dando a conotação de que este não é instrumento privatístico dos meandros e dos órgãos jurisdicionais, busca-se traçar um paralelo entre o *processo administrativo disciplinar*, a *teoria geral do ato administrativo* e a *teoria geral do processo* desenvolvida em sede de processo civil, uma vez que as normas e os institutos lógicos – categorias jurídicas – desta última disciplina (da teoria geral) são

aplicados implicitamente aos procedimentos da Administração Pública²⁸, pois formam a base da relação jurídica formada pelas partes para a apuração dos fatos, por meio de vinculação em torno de imputações e exercícios de contraditório e de ampla defesa, com todos os direitos, deveres, poderes, faculdades, sujeições e ônus processuais afetos a esses direitos. Há, com efeito, a partir da concepção de serem os atos administrativos espécies de atos jurídicos instrumentais habilitados à constituição, manutenção, transformação e extinção de direitos, a identificação de requisitos lógicos e, sem embargo, requisitos legais para a formação e para a manutenção da relação jurídico-processual administrativa.

Com base nessa abordagem, os pressupostos processuais reportam-se à *teoria clássica da existência, da nulidade e da anulabilidade dos atos administrativos*, refletindo efeitos no processo administrativo disciplinar. A concepção de *nulidade absoluta* no processo administrativo disciplinar refere-se aos pressupostos de *existência* e de *validade* do processo, ao passo que a *nulidade relativa* e reporta aos pressupostos de *desenvolvimento regular* da persecução formal de direito administrativo disciplinar.

Neste ponto da pesquisa trataremos dos *requisitos lógicos e legais* para a formação e a manutenção da relação jurídico-processual, importando da teoria geral do processo, desenvolvida e amplamente estudada em direito processual civil, a essência dos estudos sobre os requisitos de existência, de validade e de desenvolvimento regular do processo, para aplicá-los, guardadas as devidas distinções sistêmico-normativas entre o processo civil jurisdicional e o processo administrativo, ao estudo da relação processual formada entre Administração Pública e agente público, no processo administrativo disciplinar.

²⁸ Reportando ao tópico em que tratamos da possibilidade de utilização de conceitos e institutos de direito penal em sede de direito administrativo, o objeto de estudo ora proposto, pressupostos processuais do processo administrativo disciplinar firma derivação do modelo dialético desenvolvido a partir do século XIX, pela Jurisprudência do Conselho de Estado da França, para o entendimento sobre a autonomia didática e científica do próprio Direito Administrativo, onde por obra dos doutos juristas que compunham aquela Corte, a exemplo de Cormenin e Macarel, bem como de juristas administrativistas da época, a exemplo de Gérando, passaram a concretizar a interpretação e aplicação do Direito da Administração Pública a partir de uma inicial aplicação do Direito Civil adaptado e modificado para atender as características peculiares e publicísticas do Estado enquanto administrador da coisa pública. Com efeito, *e.g.*, trouxe-se o instituto da nulidade dos atos administrativos e o próprio conceito de ato administrativo, a partir da noção civilista de ato jurídico e sua teoria das nulidades. Nesse método é que nos propomos a estudar a teoria dos pressupostos processuais e condições da ação processual disciplinar, qual seja, a premissa de serem institutos originários das categorias (i) de direito civil – teorias dos atos jurídicos e nulidades correlatas – e de (ii) direito processual civil – teorias dos pressupostos processuais e das condições da ação processual; porém trazidos para o bojo do Sistema Administrativo e do Regime Disciplinar da Administração Pública, adaptando-os para guardarem harmonia com o sistema positivado peculiar a esse ambiente jurídico e com as teorias geral do ato administrativo e de suas nulidades.

Conclui-se, portanto, que os pressupostos processuais e as condições da ação do processo administrativo disciplinar caracterizam a *base da teoria das nulidades*, aplicada ao direito administrativo disciplinar, que se modula ou passa a ser considerada a partir dos conceitos de pressupostos processuais, oriundos do processo civil e da teoria geral do processo e dos conceitos de existência, de nulidade e de anulabilidade dos atos jurídicos, oriundos tanto do direito civil, como de sua transformação constante no direito administrativo geral.

Com efeito, com auxílio da referida transposição e adaptação dos institutos, temos os pressupostos processuais de existência, de validade e de desenvolvimento regular do processo administrativo disciplinar.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação disciplinar, como movimentação inicial da Administração Pública na busca da resposta ao ilícito administrativo disciplinar pauta-se por ações formais, previstas em lei. A temática não foge à noção e ao regime jurídico dos atos administrativos e dos atos da Administração Pública e o tema “competência” - e “agente público que a leva a efeito” – é peça fundamental para o estudo do presente tema. Destarte, o sujeito produtor do ato administrativo perfaz um dos pressupostos de validade do ato a ser elaborado pela Administração Pública e especificamente o pressuposto subjetivo. Na sua dissonância com o ordenamento jurídico, a par de presentes os *elementos* conteúdo e forma e, não obstante, todos os demais *pressupostos* de existência e de validade, o ato administrativo considera-se inválido.

Nessa seara, o pressuposto subjetivo “sujeito” abarca a análise, sob o manto do estatuído em lei, (i) da capacidade da pessoa jurídica que deva praticar o ato administrativo; (ii) da quantidade e limites de atribuições do órgão (vinculado à pessoa jurídica) que deva praticar o ato administrativo; (iii) a atribuição ou “competência” do agente público encarregado pela edição do ato administrativo; e (iv) a inexistência de impedimentos legais à atuação em concreto do agente público encarregado da prática do ato administrativo²⁹.

²⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 404-405.

A *atribuição administrativa disciplinar*, aqui agora considerada como o *dever-poder de ação* e o legal exercício da função administrativa, leva em consideração essas quatro nuances do pressuposto subjetivo material de validade, reportando-se, todavia, à participação da Administração e à luz da legislação em cada etapa ou fase do processo administrativo disciplinar. Com efeito, a “competência”, como requisito de validade do ato administrativo, na visão da teoria clássica se transforma em pressuposto subjetivo material de validade do ato administrativo e se divide em quatro subespécies de possibilidades ou de aspectos do sujeito. Estes, *e.g.*, em ambiente processual, no caso o processual disciplinar, mantêm suas essências de pressupostos materiais de validade, podendo, todavia, consubstanciar-se em pressupostos de existência e ou de validade do próprio processo em si, ou, sem embargo, em condições da ação disciplinar.

Quer-se, com isso, aludir que os pressupostos materiais do ato administrativo, no caso agora tratado, o pressuposto de validade subjetivo, comportam-se com efeitos jurídicos distintos de seus efeitos originários quando vertidos em atos administrativos processuais. Há de se reconhecer, à vista dos argumentos ora expostos, a modulação de efeitos dos atos administrativos, quando se encontrem em ambiente processual e, distintamente, fora dele. Atos administrativos processuais, por vezes e por mais que possuam a mesma essência de seus similares atos materiais, produzem efeitos jurídicos específicos a mercê do ambiente processual.

Nesse arcabouço, importante considerar que a ação disciplinar perfaz um agir condicionado do Estado, que somente estará legitimado a proceder de modo a esclarecer infrações referentes ao controle da disciplina no serviço público, acaso preenchidos alguns requisitos de ordem legal, lógica e formal, afetos à relação *material* “Estado-agente público” e à relação *processual* “Estado *vs.* agente público”, constituídos por meio de atos jurídicos: atos administrativos, sem embargo de atos da Administração ou atos administrativos em sentido lato.

Sob esse enfoque conciliatório de ambas as relações jurídicas experimentadas concomitantemente pelo Estado e pelo agente a seu serviço, a ação disciplinar apresenta como *condição* os *requisitos de validade do ato administrativo, relacionados aos requisitos apontados como condição da ação na teoria geral do processo*, sem, contudo, dar azo às mesmas consequências, mas sim à nulidade ou anulabilidade do ato de instauração da relação processual e, por corolário, à nulidade ou anulabilidade do próprio processo administrativo.

Os requisitos de validade do ato administrativo da teoria clássica das nulidades, relacionados aos requisitos apontados como condição da ação na teoria geral do processo, formam a noção de legitimidade ad causam, de interesse de agir e de possibilidade jurídica do ato sancionador (este último requisito, previsto no código de Processo Civil de 1973, não mais assim estipulado no novo Código de Processo Civil de 2015), a exemplo do que ocorre em direito processual civil – e mesmo em direito processual penal -, porém sem a positivação assim diretamente firmada, mas, todavia, com efeitos jurídicos semelhantes.

A existência e ou a validade de atos administrativos inaugurais da relação processual de direito disciplinar implicam a presença lógico-processual da legitimidade da parte para a causa, o interesse de agir das partes processuais e a possibilidade jurídica do ato final do processo punitivo. Deste modo, desde que não se ignore o regime jurídico dos atos administrativos, os conceitos afetos à teoria geral da relação processual podem ser empregados sem qualquer problema ao processo administrativo disciplinar, valendo-se da teoria geral das nulidades materiais dos atos administrativos e de seus elementos e pressupostos de existência e de validade. Os elementos do ato administrativo e seus pressupostos de existência e de validade são também os elementos e pressupostos de cotejo das condições da ação processual disciplinar. Por outras palavras, os elementos e pressupostos atinentes ao ato administrativo perfazem os elementos e pressupostos de determinados institutos processuais disciplinares, sopesados, porém, conquanto em ambiente processual da Administração Pública, sob a óptica do regime jurídico da relação processual disciplinar, sujeitando-se, deveras, a princípios jurídicos regentes do processo como um todo, a exemplo da incidência dos princípios constitucionais aplicados a toda e qualquer espécie de processo punitivo.

Queremos com essas afirmações dizer que o ato administrativo processual, por mais que uma rápida leitura possa levar a crer ser ele, antes de tudo, ato administrativo e, antes ainda, ato jurídico e, assim, submeter-se à necessidade de observância dos requisitos de existência e de validade dos atos jurídicos em geral, assim como dos atos administrativos e, nessa ordem, aos requisitos de existência e de validade do ambiente processual, comumente pode-se aferir inversão dessa ordem, para se fazer sobressaírem princípios e regras constitucionais e legais processuais que amenizem as exigências de direito material em prol de uma concretização da justiça, por meio do processo apuratório e de seus escopos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ALVES, Léo da Silva. **Ajustamento de conduta e poder disciplinar. Controle da disciplina sem sindicância e sem processo.** v. 2. Brasília: CEBRAD, 2008.
- _____. **Curso de processo disciplinar.** v. 3. Brasília: CEBRAD, 2008.
- _____. **Interrogatório e confissão no processo administrativo disciplinar.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- _____. **Palestra proferida no VI Curso de Atualização em Procedimentos Disciplinares, Academia Nacional de Polícia, Departamento de Polícia Federal.** Brasília, DF, 2009.
- _____. **Questões relevantes do processo administrativo disciplinar.** Apostila, Parte I. Brasília: CEBRAD, 1998.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **A ciência jurídica administrativa.** Coimbra: Almedina, 2013.
- _____. **A teoria do acto e da justiça administrativa. O novo contrato natural.** Coimbra: Almedina, 2015.
- BENESSIANO, William. **Légalité pénale et droits fondamentaux.** Marseille: Universitaires D'aix-Marseille, 2011.
- BOBBIO, Norberto *et al.* **Diccionario de política.** Tomo II, 10. ed. Madrid: Siglo Veintuno de España Editores, 1997.
- _____. **Teoria do ordenamento jurídico.** Tradução Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: Edipro, 2014.
- _____. **Liberalismo e democracia.** Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2000.
- _____. **O positivismo jurídico. Lições de filosofia do direito.** São Paulo: Ícone, 2006.
- _____. **Teoria geral do direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciências políticas.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRAIBANT, Guy et al. **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative.** 19. ed. Paris: Dallos, 2013.
- BÜLOW, Oskar Von. **La teoría de las excepciones dilatorias y los presupuestos procesuales.** Trad. Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: EJE, 1964.

- CAETANO, Marcello. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1977. v. I.
_____. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 1997.
_____. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1951.
_____. **Manual de direito administrativo**. Primeira edição brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1970. t. I.
_____. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **Comentários ao código de processo civil**. Vol. VIII. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar à luz da jurisprudência e da casuística da administração pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- CAVALCANTE, Themistocles Brandão. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1961.
_____. **Tratado de direito administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1964. v. IV.
_____. **Tratado de direito administrativo**. Suplemento. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1964. v. V.
- CHAINAIS, Cécile; FENOUILLET, Dominique; GUERLIN, Gaëtan. **Les sanctions en droit contemporain. La sanction, entre technique et politique**. Vol 1. Paris: Dallos, 2012.
_____. **Les sanctions en droit contemporain. La motivation des sanctions prononcées en justice**. Vol 2. Paris: Dallos, 2013.
- COSTA, José Armando da. **Direito administrativo disciplinar**. 2. ed. São Paulo: Método, 2009.
- COSTA, José Armando da. **Direito disciplinar: temas substantivos e processuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
_____. **Incidência aparente de infrações disciplinares**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
_____. **Processo administrativo disciplinar**. Teoria e prática. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

- _____. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.
- CRETELLA JUNIOR, José. **Direito administrativo do Brasil. Processo administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.
- _____. **Tratado de direito administrativo. Teoria do direito administrativo**. Vol. I, Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DORD, Olivier. **Droit de la fonction publique**. 2. ed. Paris: Thémis droit – Puf, 2007.
- ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNANDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo**. Vol. I. 16 ed. Madrid: Civitas, 2013.
- ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNANDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo**. Vol. II. 13 ed. Madrid: Civitas, 2013.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- LLOBREGAT, José Garberí. **Derecho administrativo sancionador práctico**. Vol. I, Barcelona: Editorial Bosch, 2012.
- _____. **Derecho administrativo sancionador práctico**. Vol. II, Barcelona: Editorial Bosch, 2012.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 4. ed. São Paulo: livraria Editora Freitas Bastos, 1947.
- MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MERKL, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. México: Nacional, 1975.

- MONCADA, Luís S. Cabral de. **A relação jurídica administrativa. Para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo.** Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
- MONIZ DE ARAGÃO, E. D. **Comentários ao código de processo civil.** Vol. II. Rio de Janeiro: Forense, 1974.
- MORAES, José Luis Bolzan de; STRECK, Lênio Luiz. **Ciência política e teoria geral do estado.** 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo, princípios constitucionais e a lei n. 9.784/99.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MORÓN, Miguel Sánchez. **Derecho de la función pública.** 8. ed. Madrid: Tecnos, 2014.
- MOURA, Paulo Veiga e. **Estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública.** 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- SANDULLI, Aldo M. **Manuale di diritto amministrativo.** Vol. 1, XV Edizione. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Joveni, 1989.
- _____. **Manuale di diritto amministrativo.** Vol. 2, XV Edizione. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Joveni, 1989.
- SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido.** Coleção Teses. Coimbra: Almedina, 2003.
- SOUSA, Rui Correia de. **Lei geral do trabalho em funções públicas.** 1. ed. Porto: Vida Económica, 2014.
- TESHEINER, José Maria Rosa; THAMY, Rennan Faria Krüger. **Pressupostos processuais e nulidades no novo código de processo civil.** Rio de Janeiro: Forense, 2016
- VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. **A justiça administrativa.** 12. ed. Coimbra: Almedina, 2012.
- VIGO, Rodolfo Luis. **Interpretação jurídica. Do modelo juspositivista-legalista do século XIX às novas perspectivas.** 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.