

Sandro Lucio Dezan

NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

**À Luz das Teorias Gerais do
Processo e do Ato Administrativo**

2ª Edição – Revista e Atualizada 2021

Curitiba
Juruá Editora
2021

Visite nossos *sites* na Internet
www.jurua.com.br e
www.editorialjurua.com
e-mail: editora@jurua.com.br

A presente obra foi aprovada pelo Conselho Editorial Científico da Jurúá Editora, adotando-se o sistema *blind view* (avaliação às cegas). A avaliação inominada garante a isenção e imparcialidade do corpo de pareceristas e a autonomia do Conselho Editorial, consoante as exigências das agências e instituições de avaliação, atestando a excelência do material que ora publicamos e apresentamos à sociedade.

ISBN: 978-65-5605-786-6



Brasil – R. Flávio Dallegrave, 7.665 – São Lourenço – Fone: (41) 4009-3900
Fax: (41) 3252-1311 – CEP: 82.210-310 – Curitiba – Paraná – Brasil

Europa – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Fone: (351) 223 710 600 –
Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal

Editor: Luiz Augusto de Oliveira Junior

Dezan, Sandro Lucio.

D532 Nulidades no processo administrativo disciplinar./
Sandro Lucio Dezan./ 2ª edição./ Curitiba: Jurúá, 2021.
466p.

1. Direito administrativo. 2. Processo administrativo.
3. Poder disciplinar. I. Título.

CDD 342(22.ed.)
CDU 342

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte (CIP)
Bibliotecária: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9 / 626

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
Parte I O DIREITO ADMINISTRATIVO PROCESSUAL EM OPOSIÇÃO A UMA OBSOLETA TEORIA DAS NULIDADES PROCESSUAIS	27
Capítulo 1 A AÇÃO ADMINISTRATIVA DISCIPLINAR – INTERATIVIDADE COMPLEXA ENTRE ATO, PROCEDIMENTO E PROCESSO	29
1.1 O PROCESSO PÚBLICO-PUNITIVO <i>INTERNA CORPORIS</i> . A RELAÇÃO JURÍDICA, OS ATOS ADMINISTRATIVOS ESTRUTURANTES E A CRONOLOGIA PROCEDIMENTAL, PREDETERMINANTES DA CONCEPÇÃO DE NULIDADE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO	30
1.1.1 A Processualidade Administrativa e a Atuação Conforme a Lei e o Direito	44
1.1.2 Processualidade Jurídica e Processo Administrativo Disciplinar	45
1.1.3 Da <i>Legalidade Administrativa</i> aos Mecanismos para a <i>Gestão das Ilegalidades</i> dos Atos Administrativos Processuais.....	61
1.1.3.1 A legalidade administrativa aplicada ao processo disciplinar.....	62
1.1.3.2 A juridicidade administrativa, corolário do conceito de processualidade ampla, para abarcar os processos da Administração Pública.....	74

1.2	MECANISMO DE GESTÃO DA ILEGALIDADE ADMINISTRATIVA PROCESSUAL.....	78
1.2.1	<i>Pas de Nullité Sans Grief</i> , Norma-Princípio Informativo do Direito Processual: o Princípio do Prejuízo, do Formalismo Moderado ou da Transcendência do Processo Administrativo	78
1.2.2	<i>Pas de Nullité Sans Grief</i> e o Dever de Convalidação dos Atos Administrativos Processuais	83
1.3	A INTERAÇÃO DE NORMAS MATERIAIS E PROCESSUAIS DO DIREITO PUNITIVO ESTATAL PELA ÓPTICA DO PARADIGMA DA COMPLEXIDADE E DA ÉTICA DA ALTERIDADE UMA ABORDAGEM OBJETIVO-EPISTEMOLÓGICA DAS CONCEPÇÕES SISTÊMICAS DE UNIDADE E DISTINÇÃO.....	93
1.3.1	A Ilusória Amorfa do Processo Administrativo Disciplinar sob o Amparo da Ética, da Moral e da Complexidade	108
1.3.2	O Princípio do Formalismo Moderado (Instrumentalidade das Formas) vs. as Finalidades do Processo, sob o Amparo da Ética, da Moral e da Complexidade (o <i>Princípio da Tipicidade das Formas Processuais Administrativas Disciplinares</i>).....	111
1.3.3	O Princípio do Formalismo Moderado e a Ética da Alteridade	125
1.4	O PROPÓSITO TELEOLÓGICO DO PROCESSO SANCIONADOR PÚBLICO-ESTATUTÁRIO: FIM, FUNÇÃO E FINALIDADE	131
1.4.1	A “Dessubstancialização” do Princípio <i>In Dubio Pro Reo</i> . A Vinculação Temperada das Formas Processuais, no Sistema Administrativo-Processual	135
1.4.2	Ato Material Disciplinar ou Ato Processual Disciplinar?.....	139
Capítulo 2 O PRIMEIRO ESTÁGIO DA TEORIA DAS NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....		145
2.1	ATO JURÍDICO – ESTRUTURA DE VALIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	148

2.1.1	O Ato Administrativo e o Exercício do Poder Disciplinar. O Compromisso Jurídico para a Validade do Processo Punitivo.....	148
2.1.2	Aporte às Teorias do Fato Jurídico e do Fato Administrativo para a Formação do Ato Administrativo Processual – <i>Iter</i> do Fato Jurídico ao Ato Administrativo Disciplinar Processual	155
2.1.3	Atributos dos Atos Administrativos Materiais a Induzirem os Atributos Processuais Disciplinares	165
2.2	ATO JURÍDICO – ELEMENTOS E PRESSUPOSTOS MATERIAIS DO ATO ADMINISTRATIVO A INDICAREM AS NULIDADES PROCESSUAIS DISCIPLINARES	167
2.2.1	Requisitos de Existência do Ato Administrativo, ao Amparo da Teoria Clássica dos Atos Jurídicos e a Perfeição do Ato Administrativo.....	168
2.2.2	Requisitos de Validade ao Amparo da Teoria Clássica das Nulidades Jurídicas e o Requisito de Eficácia do Ato Administrativo	179
2.3	REQUISITOS EM CONCRETO DOS ATOS DISCIPLINARES, AO AMPARO DA TEORIA CLÁSSICA VALIDADE E EFICÁCIA	189
2.3.1	Os Requisitos de Existência e de Validade dos Atos Administrativos no Processo Disciplinar e a Validade da Formação da Relação Jurídica Processual ...	190
2.3.2	Requisitos de Existência e de Validade do Ato de Instauração do Processo Administrativo Disciplinar	191
2.3.3	Requisitos de Validade do Ato de Instauração do Processo Administrativo Disciplinar e a Decorrente Noção de Atribuição Administrativa para a Persecução Processual Disciplinar	199
2.4	OS REQUISITOS DE VALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS NO PROCESSO DISCIPLINAR E A VALIDADE DA INSTRUÇÃO DECORRENTE DO PROCESSO COMO RELAÇÃO JURÍDICA.....	213
2.4.1	Para Além do Ato de Instauração do Processo Administrativo Disciplinar Requisitos de Validade dos Demais Atos Administrativos Processuais	213

2.4.2	Extinção dos Efeitos Jurídicos do Ato Disciplinar. Existência, Validade e Eficácia sem o Aporte da Teoria Geral do Processo e as suas Consequências no Processo Disciplinar	220
Parte II	O SEGUNDO ESTÁGIO DE UMA TEORIA DAS NULIDADES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR ..	225
Capítulo 1	O SEGUNDO MOMENTO DA TEORIA DAS NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO	227
1.1	ESTRUTURA E PRESSUPOSTOS CONDICIONANTES DA AÇÃO ADMINISTRATIVA	231
1.1.1	Os Elementos da Ação Disciplinar, Subsidiados pela Teoria Geral do Processo e pela Teoria do Processo Civil	242
1.1.2	A Relação Jurídica Administrativa e a Concepção de “Parte Processual”	249
1.1.2.1	Fundamentos das relações jurídicas, material e formal, com a Administração Pública.....	250
a)	A relação jurídica funcional de direito material.....	250
b)	A relação especial de sujeição do servidor público para com a Administração Pública	253
c)	O regime e a relação jurídico-disciplinar	259
d)	A formação da relação processual entre Administração e agente público...261	
d.1)	As correlações de estrutura normativa para a formação da relação administrativa processual disciplinar	264
d.2)	O momento de formação da relação administrativa processual disciplinar ..	268
d.3)	A ausência de notificação e a inexistência, a nulidade e a anulabilidade do processo	273
e)	A relação jurídica da função pública, sob o aspecto material – requisito de	

	imputabilidade (condição de culpabilidade) vs. condição de punibilidade ..	277
1.1.2.2	As partes processuais	285
a)	Administração Pública como parte processual. Poder de império da Administração, poder hierárquico, poder disciplinar e relação especial de sujeição	285
b)	O agente público como parte processual	291
1.1.3	O Pedido na Ação Disciplinar	293
1.1.4	A Causa de Pedir (Causa de “Agir” Administrativa) na Ação Disciplinar	294
1.2	AS CONDIÇÕES DA AÇÃO DISCIPLINAR, SUBSIDIADAS PELA TEORIA GERAL DO PROCESSO E PELA TEORIA DO PROCESSO CIVIL	298
1.2.1	Legitimidade das Partes para a Causa e para o Processo	306
1.2.2	Legitimidade <i>Ad Causam</i>	306
a)	Legitimidade ativa <i>ad causam</i>	307
b)	Legitimidade passiva <i>ad causam</i>	313
1.2.2.1	Legitimidade ativa e passiva <i>ad processum</i> (capacidade processual ou atribuição processual, legalmente prevista para cada órgão, ente ou agente público, para a prática de atos administrativos processuais)	314
1.2.3	Possibilidade Jurídica do Ato Administrativo Sancionador – Legalidade em Abstrato da Sanção Disciplinar	319
1.2.4	Interesse de Agir	322
1.3	OS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. O <i>SEGUNDO MOMENTO</i> DA TEORIA DAS NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO: A INFLUÊNCIA DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO LEI 13.105/2015 E DAS TEORIAS GERAL DO PROCESSO E DAS NULIDADES DO ATO ADMINISTRATIVO	324

1.3.1	Pressupostos de Existência do Processo Administrativo Disciplinar.....	329
1.3.2	A Perfeição do Ato de Instauração do Processo.....	330
1.3.3	A Eficácia do Ato de Instauração do Processo.....	332
1.3.4	A Existência e a Validade da Relação Jurídica <i>Material</i> Estatutária.....	333
1.4	PRESSUPOSTOS DE VALIDADE E DE DESENVOLVIMENTO REGULAR DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.....	339
1.4.1	A Validade do Ato Administrativo de Instauração, sob a Análise dos Requisitos de Competência, Finalidade, Forma, Motivo e Objeto.....	342
1.4.2	A Observância do <i>Ne Bis In Idem</i> no Ato Administrativo de Instauração do Processo e nos Atos Administrativos de Decisão e de Aplicação da Sanção Disciplinar	351
1.4.3	A Observância dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade nos Atos Administrativos de Decisão e de Aplicação da Sanção Disciplinar	356
1.4.4	A Observância dos Direitos Constitucionais Fundamentais do Contraditório e da Ampla Defesa.....	358
1.4.5	A Observância da Imparcialidade Subjetiva da Parte Autora	362
1.4.6	A Observância das Normas Legais e Regulamentares na Composição do Colegiado Disciplinar para a Caracterização do Devido Processo Legal.....	367
1.4.7	A Congruência da Fundamentação Lógica entre o Conteúdo do Processo e os Atos Decisórios – O Relatório Final e o Julgamento do Processo.....	368
1.4.8	A Observância do Devido Processo Legal Disciplinar, sob o Aspecto da Rigidez das Fases Processuais (Impossibilidade de Instrução Processual Empréstada).....	370
1.4.9	A Intimação do Acusado, Cientificando-lhe da Pauta de Audiência; a Validade desse Ato Administrativo, sob o Aspecto da Hgidez de seus Requisitos de Validade: Competência, Finalidade, Forma, Motivo e Objeto.....	371

1.4.10 A Decisão de Indiciação e seu Requisito de Validade (a Vontade Jurídico-Legal). O Elemento Volitivo Fundamentado na Juridicidade de Atuação Conforme a Lei e o Direito	372
1.4.11 O Indiciamento como Fase de Valoração Jurídica do Processo Administrativo Disciplinar	372
1.4.12 Fato e Fenômeno: a Relevância dos Fatos para o Direito	375
1.4.13 O Indiciamento e o Juízo de Cognição Limitada e Não Exauriente.....	377
1.4.14 O Indiciamento Cognoscível Somente sobre os Elementos Objetivos do Conceito Estratificado de Ilícito Disciplinar.....	382
1.4.15 Pressupostos de Desenvolvimento Regular do Processo Administrativo Disciplinar	384
 Capítulo 2 A AUSÊNCIA DE UMA TEORIA DEFINIDA DAS NULIDADES PROCESSUAIS NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO. A INDIFERENÇA SOBRE A COMPLEXIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	 387
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 421
 REFERÊNCIAS	 431
 ÍNDICE REMISSIVO.....	 443