

CARLOS FIGUEIREDO MOURÃO

O PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E A AMPLA DEFESA  
UM VISÃO CRÍTICA DA SÚMULA VINCULANTE N° 5

SÃO PAULO

2010

## RESUMO

Os princípios constitucionais aplicáveis ao processo administrativo denotam que na persecução disciplinar a realização da defesa, que deve ser ampla, só poderá ser realizada por intermédio de profissional devidamente habilitado, ou seja, o advogado.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Processo; Devido Processo Legal; Ampla Defesa; Advogado.

## ABSTRACT

The constitutional principles applicable to the administrative procedure demand that defense be as ample as possible and performed by a duly skilled professional i.e., the lawyer.

Key Words: Administrative law; Process; due process of law; ample defense; Lawyer.

## SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO; 2 – O SERVIÇO PÚBLICO E O SERVIDOR; 3 – PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR; 4 – A SÚMULA VINCULANTE Nº 5 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; 5 - CONCLUSÃO; 6 – BIBLIOGRAFIA.

## 1. INTRODUÇÃO

Qualquer interpretação jurídica que o cultor do direito venha a fazer, para trazer a norma à sua concretude, deve se utilizar de signos pacificados, dentro da moldura da norma, nas várias possibilidades que esta moldura oferece como solução, atribuindo ao caso a norma de decisão ou nas palavras de Kelsen, a norma individual.

Na interpretação jurídica não é possível se estabelecer um resultado prévio, posto que o interprete não deve pretender um resultado e ir buscar no sistema jurídico todas as normas que possam lhe dar sustentação, sob pena de sair do sistema ou de construir uma interpretação fora dos alicerces que dão base, com risco desse edifício ruir.

Nesse contexto, a Súmula Vinculante nº 5 do Supremo Tribunal Federal foi erigida fora do sistema jurídico, posto que tem como finalidade casuística evitar que todos os processos administrativos disciplinares já formados em todo o território nacional sejam declarados nulos pela falta da presença do advogado.

O Supremo Tribunal Federal expediu a referida súmula vinculante nº 5 com a seguinte redação:

*“falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”.*

No enfrentamento de qualquer tema há que se fazer algumas observações preliminares, para que não haja dúvida sobre o alcance da questão e, principalmente, sobre qual o seu contexto.

Nesta busca há que se analisar o entendimento de alguns conceitos jurídicos como ampla defesa, defesa técnica, e principalmente, o entendimento do que se entende por devido processo legal ao longo da História e nas diversas doutrinas filosóficas. Mas antes devemos fazer uma alerta, trazendo a lição de David Hume:

“Seria razoável esperar, em questões que têm sido examinadas e discutidas com grande ardor desde os primórdios da ciência e da filosofia, que os debatedores já se tivesse posto de acordo pelo menos quanto ao significado de todos os termos e que nossas

indagações, no curso destes dois mil anos tivessem sido capazes de passar das palavras para o verdadeiro e real assunto da controvérsia. Parece efetivamente bastante simples prover definições exatas dos termos empregados no raciocínio, e fazer dessas definições, e não do mero som das palavras, o objeto de futuros exames e análises. Se considerarmos, porém, o assunto mais perto, tendemos a extrair uma conclusão diametralmente oposto. O mero fato de que uma controvérsia tenha se estendido por tanto tempo, sem chegar a nenhuma decisão, torna lícito presumir que há aí alguma ambigüidade d expressão, e que os debatedores associam diferentes idéias aos termos em uso na discussão. Pois, como as faculdades da mente são supostas naturalmente iguais em cada indivíduo (caso contrário, nada mais inútil que argumentarmos ou debatermos com os outros), seria impossível, se as pessoas associassem as mesmas idéias e seus termos, que pudessem entreter por tanto tempo diferentes opiniões sobre o mesmo assunto, especialmente quando comunicam uns aos outros essas opiniões, e cada uma das partes volta-se para todos os lados em busca de argumentos que possam dar-lhes vitória sobre seus antagonistas.”<sup>1</sup>

Assim, os conceitos jurídicos devem ser pesquisados para que a construção de uma interpretação tenha como base signos unívocos e pertinentes à matéria, objetivando exercitar um processo interpretativo objetivo e racional, evitando-se conclusões precipitadas ou carregadas de subjetividades.

---

<sup>1</sup> HUME, David. Investigação Sobre o Entendimento Humano e Sobre os Princípios da Moral – Editora UNESP, 2004, pág. 119/120.

## 2. O SERVIÇO PÚBLICO E O SERVIDOR

### 2.1 O TRABALHO

Antes de se adentrar propriamente no tema em questão, necessário fazer uma advertência prévia, para o melhor enquadramento da proposição a ser desenvolvida.

Por incrível que possa parecer quando falamos de processo administrativo disciplinar, estamos falando do homem, do trabalho e do interesse público.

Desde os primórdios o homem trabalha para a sua sobrevivência em primeiro plano, mas, também, para o desenvolvimento de uma coletividade, ou seja, toda a sociedade humana é organizada em função do trabalho.

Hannah Arendt, na sua obra *A Condição Humana*, aponta como sendo *vita activa* as três atividades humanas fundamentais, o labor, considerando como o processo biológico do corpo humano; o trabalho que é a atividade de produção de coisas artificiais; e, finalmente a ação, como atividade exercida diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou matéria.

Aponta a autora, para demonstrar a importância das três atividades da “Condição Humana”:

“As três atividades e suas respectivas condições têm íntima relação com as condições mais gerais da existência humana: o nascimento e a morte, a natalidade e a mortalidade. O labor assegura não apenas a sobrevivência do indivíduo, mas a vida da espécie. O trabalho e seu produto, o artefato humano, emprestam certa permanência e durabilidade à futilidade da vida mortal e ao caráter efêmero do tempo humano. A ação, na medida em que se empenha em fundar e preservar corpos políticos, cria a condição para a lembrança, ou seja, para a história. O labor e o trabalho, bem como a ação, têm raízes na natalidade, na medida em que sua tarefa é produzir e preservar o mundo para o constante influxo de recém-chegados que vêm a este mundo na qualidade de estranhos além de prevê-los e levá-los em conta.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. 10ª edição, Rio de Janeiro. Forense Universitária. 2004. Pág. 16/17.

Quando se enfrenta o tema “Processo Administrativo Disciplinar” toda a processualística deve ter em conta a busca da proteção ao trabalho, não somente ao trabalhador individualmente considerado, mas o labor como uma função humana fundamental. Não podemos, também, nos afastarmos do interesse público e de sua proteção, ou seja, na proteção ao trabalho executado em respeito ao interesse público,

A partir da Constituição Mexicana e posteriormente com a Constituição de Weimar, a ordem social passou a ser posicionada à categoria constitucional, ou seja, esta elevação trouxe um tratamento à matéria em face da constatação de que o homem fundamentalmente trabalha, e o Estado é composto pela força desse trabalho.

O Brasil em 1988 fez uma nova leitura dos Direitos Sociais e minuciosamente inseriu uma série de temas relacionados à proteção ao trabalho, inaugurando uma democracia social, que não considerou apenas como um bem a ser protegido, mas, também, considerou o trabalho como um elemento fundamental na organização do Estado.

Canotilho explica com precisão a justaposição agora fixada na Constituição Portuguesa, da mesma forma que se deu na Constituição Federal Brasileira:

“A Constituição não dedica qualquer capítulo especial a uma Constituição do trabalho. Isto compreende-se por dois motivos fundamentais: (1) dado os preceitos constitucionais do trabalho se reconduzirem a normas de garantia do direito ao trabalho, do direito do trabalho e dos direitos dos trabalhadores, a Constituição vincou a sua inequívoca dimensão subjetiva e o seu caráter de <<direitos fundamentais>>, deslocando esses preceitos para o capítulo referente a direitos fundamentais; (2) superando a tendência clássica (com justificação histórica) para caracterizar o direito do trabalho como simples direito de proteção(<<orientação protetiva>> no direito do trabalho), a Constituição erigiu o <<trabalho>>, o <<emprego>>, os <<direitos dos trabalhadores>> e a intervenção democrática dos trabalhadores>> em elemento constitutivo da própria ordem constitucional global e em instrumento privilegiado de realização do princípio da democracia econômica e social (cfr. Arts. 53º e ss.)”.<sup>3</sup>

O próprio preâmbulo da Constituição de 1988 aponta que a Assembléia Constituinte foi reunida para instituir um Estado Democrático de Direito que assegure o exercício dos direitos sociais, sendo que no artigo 1º expressamente assevera que o Brasil tem como fundamento os valores sociais do trabalho.

---

<sup>3</sup>CANOTILHO, J.J.Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra. Portugal. Almedina. 1993. 6ª edição revista. Pág. 347



Assim, um processo administrativo disciplinar, que visa verificar o respeito ao interesse público na execução de um trabalho, traz em seu bojo, uma importância secular onde o Estado formado pela força desse trabalho deve analisar com cuidado redobrado todas as circunstâncias apresentadas no processo administrativo que tem como possibilidade final o afastamento de um trabalhador na continuidade da prestação desse labor.

## 2.2 O SERVIÇO PÚBLICO

O Serviço Público se enquadra dentro do regime jurídico-administrativo, ou situa-se no contexto da disciplina jurídica autônoma denominada de Direito Administrativo que, por sua vez, se delinea em função da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade, pela administração, desses mesmos interesses.

Assim, interesse público é a base de estudo do Direito Administrativo que traz em seqüência uma classe de trabalhador totalmente diferenciada do Direito Privado, posto que a assunção à categoria de servidor público e o exercício deste labor especial tem um regime jurídico próprio.

Como acentua Cármen Lúcia Antunes Rocha, o “trabalhador público, vale dizer, aquele cujo trabalho é desenvolvido mediante uma relação empregatícia havida com uma pessoa jurídica pública, tem uma qualificação específica, quer quanto aos fins de sua atividade e à vocação pública da prestação na qual se empenha, quer quanto à qualificação constitucional da pessoa pública empregadora, da qual se faz uma peça a desempenhar cargo voltado ao atendimento de uma demanda pública.”<sup>4</sup>

Continua a autora:

“Todavia, deve-se anotar que o trabalhador público submete-se a uma contingência que o afasta dos demais trabalhadores: os fins de sua prestação voltam-se ao atendimento dos interesses públicos, e a sua condição é de parte da pessoa jurídica pública empregadora, pelo que a ética que o submete não é a particular, mas aquela ditada por essa condição, e sua relação é fundamentada no conjunto de normas diretoras dos direitos, deveres e responsabilidades que formam o estatuto jurídico a defini-la.

---

<sup>4</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo. Editora Saraiva. 1999. Pág. 56.

O próprio título do trabalhador público – servidor – denota bem que ele exerce um trabalho vocacionado a servir o interesse público, o qual é o fato determinante de sua condição jurídica. ”<sup>5</sup>

Então, esse servidor que persegue em seu labor o interesse público tem no exercício dessa função estatal uma série especial de prerrogativas e deveres, para que exerça com eficiência e eficácia a função pública.

As normas constitucionais que fixam os contornos desse exercício trazem uma dupla característica cunhada na mesma moeda, a de que este trabalhador deve ser extremamente protegido para que possa perseguir o interesse público e, no outro lado, o interesse público faz com que o exercício da função no serviço público seja devidamente fiscalizado para que qualquer desvio seja exemplarmente penalizado.

Assim, além da proteção ao trabalho, como bem social constitucionalmente considerado, busca-se proteger a atividade para que esta seja realizada mediante o balizamento do Estado Democrático de Direito.

Constatada a importância do que se busca regular, verifica-se que o processo administrativo disciplinar tem uma relevância especial na apuração dos fatos e, assim, deve observar todos os princípios constitucionais para que o resultado desta apuração seja a melhor proteção ao interesse público possível

---

<sup>5</sup> Ob. cit. pág. 56/57

### 3. PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

#### 3.1. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO COMO FENÔMENO JURÍDICO

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que o “Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito, porque é o Direito que regula o comportamento da Administração. É ele que disciplina as relações entre Administração e administrados, e só poderia mesmo existir a partir do instante em que o Estado, como qualquer, estivesse enclausurado pela ordem jurídica e restrito a mover-se dentro do âmbito desse mesmo quadro normativo estabelecido genericamente. Portanto, o Direito Administrativo não é um direito criado a subjugar os interesses ou os direitos dos cidadãos aos do Estado. É, pelo contrário, um Direito que surge exatamente para regular a conduta do Estado e mantê-la afivelada às disposições legais, dentro desse espírito protetor do cidadão contra descomedimentos dos detentores do exercício do poder Estatal.”<sup>6</sup>

Direito Administrativo é um ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, bem como as pessoas e órgãos que a desempenham. Mas quais são os princípios norteadores de certa disciplina e qual o critério para se saber quais são os princípios e quais são as regras de um determinado regime jurídico?

A Ciência do Direito denomina Princípio as normas fundamentais encontradas dentro do próprio sistema jurídico positivado. Não é um conceito existente prioristicamente à lei, mas é a síntese encontrada nas próprias normas positivadas.

Canotilho estabelece os critérios que distinguem as regras dos princípios. São eles:

“a) *Grau de abstração*: os *princípios* são normas com um grau de abstração relativamente elevado: de modo diverso, *as regras* possuem uma abstração relativamente reduzida.

b) *Grau de determinabilidade* na aplicação do caso concreto: os *princípios*, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as *regras* são suscetíveis de aplicação direta.

c) *Caráter de fundamentalidade* no sistema das fontes do direito: os *princípios* são normas de natureza estruturante ou com papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais)

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25ª edição. 2ª Tiragem. Malheiros Editores. 2008. Pág. 47.

ou a sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do Estado de Direito).

*d) «Proximidade» da idéia de direito:* os *princípios* são «standards» juridicamente vinculantes radicados na exigência de «justiça» (Dworkin) ou na «idéia de direito» (Larenz); as *regras* podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.

*e) Natureza normogénica:* os *princípios* são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas desempenhando, por isso, uma função normogénica fundamentante.”<sup>7</sup>

Na lição de Bandeira de Mello, princípio é o “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmónico”.<sup>8</sup>

O autor chega a afirmar que violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma regra, pois a desatenção a um princípio implica ofensa a todo o sistema de comandos.

Há a necessidade de se fazer uma diferenciação entre os princípios hermenêuticos e princípios jurídicos, posto que enquanto os primeiros funcionam como instrumental para a realização do processo interpretativo, o segundo são verdadeiras normas, distintas quanto a sua importância e alcance na concretização do Direito posto.

Dessa maneira, os princípios do processo administrativo disciplinar são as suas fundações sobre as quais devem ser erguidas as normas de decisão.

### 3.2 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Outro ponto importante, para o entendimento do tema, é o conceito do ESTADO DE DIREITO, e para tanto, trazemos o ensinamento de J. J. Gomes Canotilho<sup>9</sup>:

“DO Estado é jusracionalisticamente entendido. Afastam-se idéias transpessoais do Estado como instituição ou ordem divina, para se considerar apenas a existência de uma res publica no interesse dos indivíduos. Ponto de partida e de referência é o indivíduo

---

<sup>7</sup> CANOTILHO, J.J.Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra. Portugal. Almedina. 2003. pág. 1260.

<sup>8</sup> Ob. cit. pág. 53.

<sup>9</sup> Ob. cit. Pág. 353.

autodeterminado, igual, livre e isolado; II) Limitação dos fins e tarefas do Estado à garantia da liberdade e segurança da pessoa e da propriedade individual; III) Organização e regulamentação da actividade estadual segundo princípios racionais de modo a construir uma ordem estadual justa: reconhecimento dos direitos individuais, garantias dos direitos adquiridos, independência dos juízes, responsabilidade do governo, prevalência da representação política e participação desta no poder legislativo; IV) Conceito de lei como eixo de concretização constitucional do Estado de direito....V) Esta lei é juridicamente vinculante para a administração (princípio da legalidade da administração).”

O Estado Democrático de Direito pressupõe que a administração pública manuseie a sua competência, ou melhor, exerça o seu poder-dever mediante um sistema processual de atos concatenados, em observância da garantia da segurança jurídica.

Então, a administração age mediante o processo administrativo, e, assim, será possível verificar: a) se os atos imputados ao agente realmente ocorreram; b) se estes atos são positivados como ilícito administrativo; c) graduá-los; e, e) aplicar a penalização proporcional ao fato praticado pelo servidor público.

O processo exerce função preliminar e inafastável na verificação se alguma ação cometida pelo servidor merece a imposição de pena, pois sem processo, ou ainda, sem o devido processo legal, instituto nascido com a Magna Carta<sup>10</sup> na Inglaterra, não há que se falar em aplicação de qualquer tipo de sanção.

---

<sup>10</sup> A Magna Carta surgiu de uma conseqüência histórica peculiar. Na época da denominada segunda Cruzada, com a queda de Edessa, capital do condado franco em Dezembro de 1144, o Papa Eugénio III, por meio de uma Bula dirigida à nobreza francesa, seguindo a inspiração do que pregava São Bernardo, fez com que o rei da França Luis VII e Conrado III da Alemanha partissem em direção a Turquia.

Assim, o Rei da Inglaterra partiu para a Palestina e deixou em seu lugar João, cognominado Sem Terra, por não ter direito ao Trono Inglês. A política de João sem terra provocou a ira dos saxões, que queriam a volta do rei Ricardo Coração de Leão, o que não aconteceu, pois em seu retorno foi feito prisioneiro pelo Arquiduque Leopoldo da Áustria, que pediu resgate para a sua libertação. João desconheceu o pedido e continuou a reinar na Inglaterra como se Ricardo estivesse morto. O povo inglês, sabendo da verdade, resgatou o Rei Ricardo que acabou morrendo envenenado. O Rei João em reprimenda ao povo inglês baixou pesados impostos e passou a prender os seus súditos discricionariamente.

Em 1215, sob a liderança do arcebispo de Cantebury, Stephen Langton, o clero e a nobreza se coligaram para limitar o poder do Rei, fazendo surgir a Magna Carta. Magna Carta (significa "Grande Carta" em latim), cujo nome completo é *Magna Carta Libertatum seu Concordiam inter regem Johannem at barones pro concessione libertatum ecclesiae et regni angliae* (Grande Carta das liberdades, ou Concórdia entre o Rei João e os Barões para a outorga das liberdades da Igreja e do rei Inglês), é um documento de 1215 que limitou o poder dos monarcas da Inglaterra, especialmente o do Rei João, que o assinou, impedindo assim o exercício do poder absoluto. Segundo os termos da Magna Carta, João deveria renunciar a certos direitos e respeitar determinado procedimento legal, bem como reconhecer que a vontade do rei estaria sujeita à lei. Considera-se a Magna Carta o primeiro capítulo de um longo processo histórico que levaria ao surgimento do constitucionalismo. (CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. O Devido Processo Legal e os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade. 4ª edição. Editora Forense. 2008. Págs. 5/7)

Mas não basta a simples existência de um processo para que se tenha observada a segurança jurídica das pessoas, há a necessidade de que sejam considerados parâmetros prévios fixados pelo Direito.

Como aponta os autores Eduardo Cambi e Gustavo Salomão Cambi:

“O processo administrativo disciplinar tem por finalidade apurar as ações ou omissões de funcionários, ocorridas no seio da Administração Pública, desde que essas condutas sejam consideradas ilícitas e acarretem a aplicação de penas disciplinares. Entretanto, o processo disciplinar somente visa a apuração do ilícito, sendo uma garantia para o servidor público, o qual deve presumir-se inocente até prova em contrário e até que as instâncias administrativas sejam exauridas, o que evita a prática de atos arbitrários pro parte das autoridades administrativas.”<sup>11</sup>

A Constituição de 1988 trouxe para o seu campo de atuação alguns princípios processuais, precisamente em seu artigo 5º, no Título específico dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Assim, se pode apontar como princípios do Processo Administrativo Disciplinar: a) devido processo legal; b) contraditório; c) ampla defesa; d) publicidade; e) motivação.

### 3.2.1 DEVIDO PROCESSO LEGAL

Canotilho indaga como poderíamos qualificar que um processo, seja judicial ou administrativo, possa ser considerado justo?

Para responder tal questão, traz a doutrina americana para afirmar que há duas concepções fundamentais sobre o devido processo legal, uma concepção denominada de processual e outra concepção denominada de substancial ou material.

A teoria processual, também designada por Canotilho como “teoria do processo devido por qualificação legal” aponta que uma pessoa que tenha a possibilidade de ser privada dos seus direitos fundamentais como direito à vida, liberdade, propriedade e, acrescentamos “trabalho”, tem a faculdade de exigir que essa possibilidade de privação seja precedida de um processo devidamente previsto em Lei.

---

<sup>11</sup> CAMBI, Eduardo e CAMBI, Gustavo S. Revista de Processo 131. Editora Revista dos Tribunais. Pág. 68.

A outra concepção denominada de teoria substantiva pretende justificar a obrigatoriedade de existência de um processo justo, pois, na visão de Canotilho, “uma pessoa tem direito não apenas a um *processo legal*, mas, sobretudo a um *processo legal, justo e adequado*, quando se trate de legitimar o sacrifício da vida, liberdade e propriedade” e, acrescentando novamente, o trabalho “dos particulares..., pois o processo devido deve ser materialmente informado pelos princípios da justiça”<sup>12</sup> que deve já iniciar, inclusive, a partir da criação das normas processuais.

### 3.2.2 PRINCÍPIO DO DIREITO AO CONTRADITÓRIO

O contraditório, na visão de Odete Medauar, é a possibilidade concedida ao indivíduo de lançar mão de suas manifestações diante de fatos, documentos ou assertivas apresentadas no curso do processo, facultando à parte que contradiga as opiniões apresentadas em seu desfavor, “em um binômio *informação-reação*, com ressalva de que, embora a primeira seja absolutamente necessária sob pena de ilegitimidade do processo e nulidade dos seus atos, a segunda é somente *possível*, pois o sujeito pode escolher entre reagir ou deixar de reagir”<sup>13</sup>.

No âmbito deste princípio assecuratório se insere a garantia de que o acusado seja devidamente chamado para participar do processo, como acentua Cármen Lúcia Antunes Rocha, “a fim de que se estabeleça o elo entre o quanto alegado contra ela e o que ela venha sobre isso ponderar. Somente na dialética processual é que se afirma o Direito, de tal modo que uma assertiva e a sua contradita combinam os elementos donde o julgador extrai, sem vínculo prévio com qualquer das partes, a sua decisão jurídica.”<sup>14</sup>

### 3.2.3 PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA

A Constituição Federal de 1988 inovou em relação às Constituições anteriores ao inserir a aplicação do Princípio da Ampla Defesa também para todos os processos judiciais, não só na esfera criminal, e, ainda, agregou a proteção constitucional, também, aos processos administrativos.

Em seu bojo o Princípio da Ampla Defesa engloba várias garantias, como afirma Cármen Rocha:

---

<sup>12</sup> Ob. cit. 2003, pág. 494/495.

<sup>13</sup> MEDAUAR, Odete. A processualidade no direito administrativo. 2ª edição. Editora Revista dos Tribunais. 2008. Pág. 101/102.

<sup>14</sup> Ob. cit. pág. 481.

“O interessado tem o direito de conhecer o quanto se afirma contra os seus interesses e de ser ouvido, diretamente e/ou com patrocínio de profissionais sobre as afirmações, de tal maneira que as suas razões sejam coerentes com o quanto previsto no Direito.... Assim, não apenas no início, mas no seguimento de todos os atos e fases processuais, o interessado deve ser intimado de tudo que concerne a seus interesses cogitados ou tangenciados no processo. *Tem o direito de argumentar e arrazoar (ou contra-arrazoar), oportuna e tempestivamente (a dizer, antes e depois da apresentação de dados sobre a sua situação jurídica cuidada na espécie), sobre o quanto ele se alega e de ter levado em considerações as suas razões.*”<sup>15</sup>

O que foi até aqui explanado não tem grande distinção do fora apresentado como Princípio do contraditório: A diferenciação para a caracterização de um princípio autônomo é a amplitude do exercício da ampla defesa.

Nelson e Rosa Nery afirmam que a defesa realizada por leigo, sem a presença de um advogado, não é ampla defesa, mas defesa restrita.

Assim propugnam:

“Em processos sancionadores como ocorre com o processo penal e com o processo administrativo sancionador (disciplinar ou não), que visa a imposição de penalidade ao servidor ou administrado, ressalta a importância de observar-se a garantia constitucional da ampla defesa, motivo por que nesses processos é imprescindível que a defesa do acusado seja *técnica*, isto é, feita por advogado. Por essa razão não se pode ter como atendido o princípio constitucional da ampla defesa, se não se der advogado ao acusado, no processo penal e no processo administrativo sancionador.”<sup>16</sup>

A ampla defesa, quando se fala em processo administrativo, não é só o exercício do direito de defesa, mas abrange os instrumentos necessários para a realização da melhor defesa possível.

Há a afirmação da necessidade de defesa técnica, como critério diferenciador entre a ampla defesa e a defesa “simples”, posto que se na Lei não há palavras inúteis, mormente na Constituição, qual o critério que distingue os conceitos de ampla defesa e defesa, sem o adjetivo.

---

<sup>15</sup> Ob. cit. pág. 482/483.

<sup>16</sup> NERY Junior, Nelson e NERY, Rosa Maria Barreto Borriello de Andrade. Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional. 2ª edição. 2009. Editora Revista dos Tribunais. Pág. 185.



Quando não há conceito jurídico expresso, o intérprete deverá realizar uma construção semântica, mediante a análise dos instrumentos disponíveis dentro do próprio sistema positivo.

A Constituição não estabeleceu expressamente o critério para encontramos a dimensão que se pretende ao utilizar-se o adjetivo “amplo<sup>17</sup>”.

Assim, nessa busca o interprete deve primeiro verificar se no próprio ordenamento constitucional há a utilização do mesmo termo, em qual acepção. Após esse processo preliminar, deve-se pesquisar, ainda, em quais situações analogicamente foram utilizados esse mesmo tema.

A Constituição Federal utiliza o adjetivo “amplo” nos seguintes momentos:

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

LV - 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;

Art. 41 - São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º - O servidor público estável só perderá o cargo:

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada **ampla** defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada **ampla** defesa.

Art. 55 - Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

§ 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva

---

<sup>17</sup> Dicionário Houaiss - “amplo adj. ... 8. que não tem limites; sem restrições <a. poderes>

Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada **ampla** defesa.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada **ampla** defesa.

Art. 93 - Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

VIII - o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto de dois terços do respectivo tribunal, assegurada **ampla** defesa;

Art. 127 - O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

I - as seguintes garantias:

b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros, assegurada **ampla** defesa;

Art. 247 - As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único - Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a **ampla** defesa.”

Na análise da Constituição quando da utilização do termo verifica-se que em todas as hipóteses normativas o adjetivo precede o substantivo “defesa”. A maior parte da utilização da “ampla defesa” relaciona-se diretamente com o servidor público, nas hipóteses em que é sujeito passivo de medidas administrativas que possam resultar em exoneração, remoção, movimentação, e, até, aposentadoria por interesse público, medidas estas que só poderão surtir efeito após a abertura da possibilidade de realização do exercício da ampla defesa.

Por esse critério se chega a conclusão que há uma atenção especial com os servidores públicos, em decorrência da necessária segurança jurídica no exercício da função pública, e a possibilidade de modificação de seu “status” não poderá chegar ao seu final senão em virtude do devido processo legal, com a efetiva realização da ampla defesa

Não obstante o já explanado, será que pode o interprete, para realizar uma interpretação integrativa da norma Constitucional, buscar lições do direito infraconstitucional? Pode se socorrer de legislação infraconstitucional? Há campo para uma interpretação sistemática com base em Leis inferiores?

Canotilho<sup>18</sup> assim traz a lição da “interpretação da constituição conforme as leis”:

**“Como a própria expressão indica, estamos a encarar a hipótese da interpretação da constituição em conformidade com as leis e não as leis em conformidade com a constituição. A expressão deve-se a Leisner e com ela insinua-se que o problema da concretização da constituição poderia ser auxiliado pelo recurso a leis ordinárias. Nestas leis encontraríamos, algumas vezes, sugestões para a interpretação das fórmulas condensadas e indeterminadas, utilizadas nos textos constitucionais.**

**A utilidade da interpretação constitucional conforme as leis seria particularmente visível quando se tratasse de leis mais um menos antigas, cujos princípios orientadores lograram posteriormente dignidade constitucional.”**

Então, definições consolidadas na legislação e pacificadas pela doutrina, como se pode verificar no presente neste caso, teriam a força de fornecer os liames necessários no processo de interpretação da norma constitucional.

Por outro lado, Canotilho alerta para os problemas de tal metodologia, para que não se verifique que leis infraconstitucionais inconstitucionais tenham o poder de transmutar o sentido e a pretensão constitucional.

Necessário ressaltar que as leis devem dar concretude à Constituição, nunca para estabelecer limites ou, ainda, serem utilizadas como camisa de força, mas para fornecer as ferramentas já consolidadas pelos anos na tradição jurídica.

Julgado do Supremo Tribunal Federal utilizou de tal sistemática para encontrar a solução do caso concreto:

---

<sup>18</sup> obra. Cit. p. 1233/1234.

“Processo penal — Interrogatório — Assistência técnica. A exigência de defesa técnica para observância do devido processo legal impõe a presença do profissional da advocacia na audiência de interrogatório do acusado. Não bastasse o disposto no artigo 261 do Código de Processo Penal, a lei 10.792/2003 explicitou a formalidade de cunho nitidamente constitucional - Artigo 5º, inciso LV, da Carta Federal.” (RE 459.131, Rel. Min. Marco Aurelio, julgamento em 12-8-08, DJE de 12-9-08)

Neste julgamento o Ministro Marco Aurélio assim manifestou:

“Princípio básico revela que ninguém pode ser processado sem a assistência técnica. Ora, o interrogatório é fase do próprio processo. Cumpre, então, ter presente a imposição constitucional – artigo 5º, inciso LV -, como também a legal – artigo 261 do Código de Processo Penal. Nem se diga que a exigência de estar presente profissional de advocacia somente veio à baila com a edição da Lei nº 10.792/2003, que alterou a explicitação de algo que já decorria do próprio sistema legal.”

No referido julgado apontou que sem a presença de advogado no interrogatório, vicia todo o procedimento, que na fase policial, é eminentemente administrativo.

Estabelece o Estatuto dos Advogados a abrangência da atividade do advogado:

“Art. 1º São atividades privativas de advocacia:

I - a postulação a qualquer órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais;

II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.

§ 1º Não se inclui na atividade privativa de advocacia a impetração de habeas corpus em qualquer instância ou tribunal.

§ 2º Os atos e contratos constitutivos de pessoas jurídicas, sob pena de nulidade, só podem ser admitidos a registro, nos órgãos competentes, quando visados por advogados.

Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

§ 1º No seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social.

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

Art. 4º São nulos os atos privativos de advogado praticados por pessoa não inscrita na OAB, sem prejuízo das sanções civis, penais e administrativas.”

Ora, então somente o advogado pode lançar entendimentos sobre questões jurídicas, posto que somente o advogado possui habilitação legal para a execução de tal labor. A realização da defesa em processo disciplinar administrativo só pode ser aceita com a presença de um advogado, posto que a defesa, que deve ser ampla, tem como corolário o fato de que na sua formulação as questões fáticas decorrem da subsunção ou não às normas vigentes.

Não é possível que o leigo, mesmo que letrado, possa realizar a defesa em favor de servidor no processo disciplinar administrativo, mormente em face do impedimento normatizado do exercício ilegal da profissão, e, ainda, sem as prerrogativas inerentes ao exercício desse verdadeiro “múnus público”.

Assim, ampla defesa é aquela que formulada por advogado devidamente habilitado que possa utilizar todos os meios e recursos previamente fixados em lei para que a final se encontre a pertinente Justiça aplicável ao fato em discussão.

#### 3.2.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Um dos princípios fundamentais do processo administrativo é o da publicidade, posto que no Estado Democrático de Direito não se admite que administração possa realizar atos secretos na gestão da coisa pública.

A Constituição Federal em seu preâmbulo estabelece que o Estatuto Máximo deve assegurar a liberdade, a segurança, a igualdade e a justiça, e, em seu artigo 1º, garante que todo o poder emana do povo.

O Princípio da Publicidade se configura na obrigatoriedade de que na atuação da administração pública todas as informações devam ser franqueadas a toda a coletividade, para que, em nome da segurança jurídica, não haja surpresa para o cidadão, impondo, portanto, a ampla divulgação dos atos administrativos, o que permitirá a realização de um controle direto da administração pública.

Expressamente, o art. 37 da Constituição determina que a administração pública obedecerá ao princípio da publicidade, não podendo haver, segundo as palavras de Bandeira de Mello, “ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.”<sup>19</sup>

### 3.2.5 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

Todo ato administrativo deve ser consequência de certa formalidade previamente fixada em lei, sendo pressuposto de sua existência, sendo que sem motivação não há o devido processo legal.

Motivar um ato administrativo significa que na sua expedição há a obrigatoriedade de mencionar o dispositivo legal aplicável ao caso concreto, relacionar os fatos que concretamente levaram à aplicação daquele dispositivo legal, as partes envolvidas e a relação dialética entre a hipótese e o fato.

A motivação atende às duas faces do “due process of law”, a primeira em decorrência da oficialidade dos atos administrativos, ou seja, sob o aspecto formal, e a segunda, sob o aspecto substancial, posto que só será possível aquilatar a legalidade ou ilegalidade, a justiça ou a injustiça, mediante a análise de uma decisão administrativa devidamente fundamentada.

---

<sup>19</sup> Ob. cit. pág. 114.

#### 4. A SÚMULA VINCULANTE Nº 5 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal expediu um entendimento, na categoria de “Súmula Vinculante” no sentido de que *“falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”*.

Tal Súmula foi erigida em face da existência da Súmula 343 do Superior Tribunal de Justiça, que, expressamente, afirmava em sentido contrário, com a seguinte redação:

*“É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar.”*

Os fundamentos do Supremo Tribunal Federal para dar sustentação ao entendimento sumulado, mormente na forma vinculante, com toda a sua força irradiante para toda a sociedade, foram no seguinte sentido:

1. Uma vez garantido o direito à informação, à manifestação, à consideração dos argumentos, a ampla defesa foi exercida em sua plenitude, sendo que a disposição do artigo 133 da Constituição Federal não é absoluta; (Ministro Gilmar Mendes)
2. O próprio servidor pode realizar a sua defesa; (Ministro Menezes Direito)
3. O direito a apresentar defesa é uma faculdade que deve ser colocada à disposição do acusado para que não haja nulidade; (Ministro Ricardo Lewandowski)
4. O termo “Justiça” inserido no artigo 133 da Constituição Federal tem relação única e exclusivamente com a função Jurisdicional, e a obrigatoriedade de realização de defesa por advogado implicaria em mais do que ampla defesa, sim em amplíssima defesa, uma defesa transbordante; (Ministro Carlos Britto)
5. A diferenciação com o processo penal é que neste está em jogo direito indisponível; (Ministro Cezar Peluso)
6. Uma vez garantido que o servidor possa ser defendido por dativo, sem ser advogado, do mesmo nível do servidor, está garantida a ampla defesa; (Ministra Ellen Gracie)
7. O procurador não precisa ser, necessariamente, advogado, para não haver reserva de mercado para a Advocacia, podendo a defesa ser exercida por um terceiro que possua habilidade suficiente; (Ministro Marco Aurélio)

São essas as argumentações proferidas no julgado RE434.059 que deu azo à súmula vinculante nº 5.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, no MS 10.837 exarou a seguinte ementa:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO DISCIPLINAR. DEFESA TÉCNICA CONSTITUÍDA APENAS NA FASE FINAL DO PROCEDIMENTO. INSTRUÇÃO REALIZADA SEM A PRESENÇA DO ACUSADO. INEXISTÊNCIA DE NOMEAÇÃO DE DEFENSOR DATIVO. PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL INOBSERVADOS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADO.

1. Apesar de não haver qualquer disposição legal que determine a nomeação de defensor dativo para o acompanhamento das oitivas de testemunhas e demais diligências, no caso de o acusado não comparecer aos respectivos atos, tampouco seu advogado constituído – como existe no âmbito do processo penal –, não se pode vislumbrar a formação de uma relação jurídica válida sem a presença, ainda que meramente potencial, da defesa técnica.

2. A constituição de advogado ou de defensor dativo é, também no âmbito do processo disciplinar, elementar à essência da garantia constitucional do direito à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

3. O princípio da ampla defesa no processo administrativo disciplinar se materializa, nesse particular, não apenas com a oportunização ao acusado de fazer-se representar por advogado legalmente constituído desde a instauração do processo, mas com a efetiva constituição de defensor durante todo o seu desenvolvimento, garantia que não foi devidamente observada pela Autoridade Impetrada, a evidenciar a existência de direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental. Precedentes.

4. Mandado de segurança concedido para declarar a nulidade do processo administrativo desde o início da fase instrutória e, por consequência, da penalidade aplicada.”

Nesse Mandado de Segurança que suscitou a edição da súmula 343, foram expostos os seguintes argumentos:

1. O princípio da ampla defesa no processo administrativo disciplinar se materializa, nesse particular, não apenas com a **oportunização** ao acusado de fazer-se representar por advogado legalmente constituído desde a instauração do processo, mas com a efetiva **constituição** de defensor durante todo o seu desenvolvimento, garantia que não foi devidamente observada pela Autoridade Impetrada, a evidenciar a existência de direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental; (Ministra Laurita Vaz)
2. Em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, é indispensável a presença de advogado ou de defensor dativo inclusive na fase instrutória em processo administrativo disciplinar. Esse posicionamento decorre



da circunstância de que é exatamente na fase probatória que se colhem os elementos que servirão de suporte para a futura aplicação da penalidade administrativa. A Constituição Federal de 1988 equiparou os processos administrativos aos processos judiciais, como se observa na clara redação do art. 5º, LV. Por conseguinte, não há diferença entre funcionário e réu. As mesmas garantias que tem o réu no processo penal, tem o funcionário no processo disciplinar; (Ministro Arnaldo Esteves Lima)

Na dialética das argumentações dos Tribunais, verifica-se que há uma distinção sobre os limites do artigo 133 da Constituição Federal, bem como o que seria ampla defesa na análise desta questão.

A ampla defesa já foi anteriormente enfrentada, onde se concluiu que: a) somente o advogado pode lançar entendimentos sobre questões jurídicas, posto que somente o advogado possui habilitação legal para a execução de tal labor; b) a realização da defesa em processo disciplinar administrativo só pode ser aceita com a presença de um advogado, posto que a defesa, que deve ser ampla, tem como corolário o fato de que na sua formulação as questões fáticas decorrem da subsunção ou não às normas vigentes; c) Não é possível que o leigo, mesmo que letrado, possa realizar a defesa em favor de servidor no processo disciplinar administrativo, mormente em face do impedimento normatizado do exercício ilegal da profissão; d) ampla defesa é aquela que formulada por advogado devidamente habilitado que possa utilizar todos os meios e recursos previamente fixados em lei para que a final se encontre a pertinente Justiça aplicável ao fato em discussão.

O inciso LV do artigo 5º da Constituição federal bastaria para induzir a conclusão da indispensabilidade do advogado no processo administrativo disciplinar. Não é crível que uma defesa seja considerada ampla sem a necessária participação de um advogado.

Uma última questão relevante é se a indispensabilidade criada pelo artigo 133 da Constituição Federal teria somente alcance no processo judicial, em face de sua redação.

O referido artigo enuncia que o advogado é indispensável à administração da Justiça. Ora, qual o conceito e a dimensão pretendida pela Constituição quando circunscreve a palavra Justiça?

O Ministro Carlos Britto afirma que Justiça é utilizada nesse artigo referido no âmbito estritamente jurisdicional.

Mas qual é o conceito de Justiça plenamente aceito em um país jus positivista como nosso?

Justiça é a qualidade do que está em conformidade com o que é direito, como afirma Alf Ross:

“... a idéia de justiça se resolve na exigência de que uma decisão seja o resultado da aplicação de uma regra geral: A justiça é a aplicação correta de uma norma, como coisa oposta à arbitrariedade”<sup>20</sup>

Nesta acepção, a Justiça não se faz somente na decisão proferida pelo poder Judiciário, em face da amplitude jurídica de sua concepção, abarca, também, as decisões proferidas em várias instancias administrativas para a aplicação da norma positivada.

A própria Constituição Federal em seu artigo 170 utiliza o termo Justiça precedente do termo Social, demonstrando que a “justiça” sob a ótica constitucional tem uma abrangência maior daquela limitação imposta pelo Ministro Carlos Brito.

Não bastasse tal interpretação, o artigo 133 supra mencionado esta justaposto no Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal, denominado “Das Funções Essenciais da Justiça”.

Ora, em diversas passagens desse capítulo constitucional, quando se apresenta as funções do Ministério Público e da Advocacia Pública, estão inseridos uma série de atribuições que não são realizadas perante o Poder Judiciário, mas no âmbito administrativo, como o inquérito civil, notificação em procedimentos administrativos, controle externo da atividade policial, inquérito policial, consultoria jurídica, por exemplo.

Para finalizar, Justiça na acepção filosófica de Platão constitui em dar a cada um aquilo que lhe é próprio, ou aquilo que lhe pertence, partindo da predisposição de que todos têm algumas habilidades e direitos e esses direitos pertencentes a estas pessoas e devem ser preservados.

Então, a justiça inserida no artigo 133 da Constituição não é somente àquela praticada pelo poder Judiciário, mas “Justiça”, na acepção constitucional, é a concessão do direito a quem lhe pertence.

---

<sup>20</sup> ROSS, Alf. Direito e justiça. EDIPRO. 1ª reimpressão. 2003. Bauru. Pág. 326.

## 5. CONCLUSÃO

O conhecimento mais puro e é a fonte de toda a verdade, e para a formação de um estado Justo é necessário que todos os cidadãos sejam justos, consigo e com os outros. Assim, a interpretação jurídica, na procura do justo, inapelavelmente agregada à Segurança Jurídica, não deve partir de objetivos pragmáticos ou econômicos, mas deve agir dentro da sistemática jurídica, que garante a todos algum grau de previsibilidade na vida.

Assim, segurança jurídica é a garantia da presença de um defensor devidamente habilitado ao servidor acusado, para que seja possível proteger uma gama de direitos fundamentais, como a vida, liberdade, segurança jurídica, liberdade, igualdade, e no nosso campo de pesquisa, o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório.

Somente o advogado pode exercer, em nome do servidor processado, a ampla defesa, posto que é ele que tem condições técnicas necessárias à execução com a habilidade que decorre de sua formação profissional.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ARENDT, Hannah. A Condição Humana. 10ª edição, Rio de Janeiro. Forense Universitária. 2004.

CAMBI, Eduardo e CAMBI, Gustavo S. Revista de Processo 131. Revista dos Tribunais.

CANOTILHO, J.J.Gomes.

Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra. Portugal. Almedina. 1993. 6ª edição revista.

Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra. Portugal. Almedina. 2003.

HUME, David. Investigação Sobre o Entendimento Humano e Sobre os Princípios da Moral – UNESP, 2004.

MEDAUAR, Odete. A Processualidade no Direito Administrativo. 2ª edição. Revista dos Tribunais. 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25ª edição. 2ª Tiragem. Malheiros Editores. 2008.

NERY Junior, Nelson e NERY, Rosa Maria Barreto Borriello de Andrade. Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional. 2ª edição. 2009. Revista dos Tribunais.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo. Saraiva. 1999.

ROSS, Alf. Direito e justiça. EDIPRO. Bauru. 2003.