

SÉRGIO FERRAZ
e
ADILSON ABREU DALLARI

PROCESSO
ADMINISTRATIVO

*4ª edição, atualizada, revista e aumentada,
de acordo com o Código de Processo Civil/2015*

 **MALHEIROS**
EDITORES

Capítulo III

Instauração do Processo Administrativo

1. Fases do processo. 2. A instauração do processo administrativo. 3. Instauração de ofício. Tipicidade. A denúncia anônima. 4. Instauração mediante iniciativa do interessado. 5. O direito de petição. 6. O condicionamento do direito de requerer a instauração do processo administrativo: 6.1 Elementos formais do requerimento – 6.2 O pedido – 6.3 A alteração do pedido – 6.4 Utilização concomitante das instâncias judicial e administrativa – 6.5 Conexão e continência – 6.6 Efeitos da instauração do processo administrativo. 7. A sindicância. 8. Os sujeitos da relação processual administrativa. Administração, administrado, interessado: 8.1 Litigantes, partes – 8.2 Administração-juiz e Administração-parte – 8.3 Substituição processual e seus efeitos – 8.4 A pluralidade subjetiva, suas modalidades e seus efeitos – 8.5 “Amicus curiae”. 9. Direitos e deveres das partes: 9.1 Elenco dos direitos – 9.2 Elenco dos deveres – 9.3 O abuso do direito – 9.4 Deveres da Administração-juiz. A imparcialidade do juiz – 9.5 Impedimentos – 9.6 Suspeição. 10. Competência: 10.1 Delegação – 10.2 – Avocação. 11. Restrições cautelares de direitos. 12. Apanhado jurisprudencial.

1. Fases do processo

Em capítulo anterior proclamado ficou que o processo administrativo envolve uma sucessão ordenada de atos e formalidades, lógico-juridicamente concatenados e sequenciados, com vistas à formação da manifestação da vontade decisória da Administração.

Nesse sentido, não só se pode dizer que o processo (e o procedimento nele suposto) é a forma de manifestar o Estado sua vontade, como também que onde existe um processo administrativo totalmente estruturado, a rigor, não se pode falar (senão em restritas hipóteses) em atividade administrativa discricionária.

Há, portanto, segmentos, etapas procedimentais, cada qual com sua feição própria, todas levando, contudo, a carga genética que imanta

todas as atividades do processo: propiciar uma decisão quanto possível juridicamente acertada e justa.

Habitualmente a estes compartimentos a doutrina costuma atribuir a denominação *fases do processo*. Assim, sempre que nos depararmos com tal rótulo deveremos ter em mente que ele designa conjuntos de atos procedimentais, lógica e juridicamente agrupados, vocacionados homogeneamente à realização de fins específicos, mas já marcados todos pelo compromisso final de consecução de uma dirimência – repetimos – juridicamente acertada e justa.

Por evidente, segundo a preferência de cada um, diversa se apresenta a tipologia das fases processuais.

Sem qualquer pretensão de estabelecer verdades indesmentíveis, cabe ponderar que para o plano geral desta obra foram consideradas quatro fases: a *introdutória* (compreendendo a instauração e a defesa; esta, contudo, será examinada no Capítulo IV), a *instrutória*, a *decisória* e a *recursal* (incluindo também a *revisional*).

O presente capítulo cuida de uma parte específica da fase introdutória: a *instauração do processo administrativo*.

Aqui, como nos demais capítulos que seguirão, frequentes serão as invocações ao processo jurisdicional (civil). E isso se apresenta triplamente justificado:

– A teoria do processo é cientificamente una, independentemente do ambiente estatal onde deva ele realizar-se.

– O diploma maior de sobredireito, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (nova designação da Lei de Introdução ao Código Civil), em seu art. 4º, fortemente recomenda o socorro subsidiário, ora abraçado.

– O CPC/2015, em seu art. 15, formalmente afirma sua aplicação subsidiária ao processo administrativo.

No tocante ao processo administrativo disciplinar, por vezes será necessário fazer referência a dispositivos constitucionais que utilizam expressões próprias do direito penal, tais como “crime”, “pena” e “lei penal”, mas que positivam princípios fundamentais ao Estado de Direito e se aplicam, sim, a todo processo voltado para a aplicação de uma sanção, conforme expõe Rafael Munhoz de Mello:

Ocorre que tais princípios do regime punitivo decorrem da opção constitucional por um Estado de Direito. São corolários do princípio do

Estado de Direito, uma das “decisões políticas estruturais do Estado”, segundo Luís Roberto Barroso. Tratando-se de princípio constitucional fundamental, seus efeitos incidem sobre toda a ordem jurídica – o que inclui o regime jurídico que disciplina a imposição de sanções retributivas pela Administração Pública. Não se trata, portanto, de princípios de direito penal, mas sim de princípios que regem toda manifestação do poder punitivo estatal, seja penal ou administrativa. Tampouco se trata de aplicar no campo do direito administrativo sancionador os princípios que são próprios do direito penal, mas apenas os que são comuns a ambos os ramos jurídicos, corolários da opção constitucional por um Estado de Direito.¹

2. *A instauração do processo administrativo*

Instaura-se o processo administrativo de ofício ou a pedido do interessado. Essa fórmula, de ampla consagração em Direito Comparado, igualmente se estampa no direito positivo brasileiro. Veja-se, como exemplo, o que dispõem o art. 5º da lei federal (n. 9.784/1999) e o art. 117 do excelente Código de Organização e de Procedimentos da Administração Pública do Estado de Sergipe.

3. *Instauração de ofício. Tipicidade.*

A denúncia anônima

A instauração de ofício pode materializar-se por múltiplas formas, segundo o direito positivo regedor da esfera competente para o processo em concreto. Assim, pode ela exteriorizar-se mediante decreto, portaria, auto de infração, notificação, representação, despacho, ordem de serviço etc. Sempre e sempre, o veículo será um ato administrativo de carga determinativa: a instauração não contém manifestação opinativa ou dispositiva. Ela se cristaliza num mandamento, que deflagra, desde sua edição, efeitos e impulsos incoercíveis, eis que timbrado o processo administrativo também pelos princípios da oficialidade e da inquisitorialidade (dentre tais efeitos não se inclui a interrupção da prescrição das ações judiciais, eis que tal menção inexistente no art. 202 do CC). Daí a imprescindibilidade, pena de nulidade até, de o ato descrever nitidamente

1. Rafael Munhoz de Mello, *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador – As Sanções Administrativas à Luz da Constituição Federal de 1988*, “Coleção Temas de Direito Administrativo 17” São Paulo, Malheiros Editores, 2007, p. 105.

os fatos, a capitulação tipológica e sancionatória em tese aplicáveis,² a identificação da autoridade deflagradora etc.

Não mais prevalece, a nosso ver, após a Constituição/1988, a ideia de que a autoridade administrativa, em caso de instauração de ofício, poderia limitar-se a descrições genéricas dos fatos ou condutas a serem objeto do processo, carecendo de relevância a tipificação legal do comportamento, sua classificação e seu enquadramento sancionatório (mas, se a descrição sucinta dos fatos é suprida por documentação, propiciada ao interessado, minuciosamente descritiva, não se cogitará de prejuízo ou de nulidade³). Esse processo administrativo “discricionário” não sobreviveu aos incisos LIV e LV do art. 5º da CF. E isso vale, inclusive, para os processos disciplinares e para os administrativos ditos internos (isto é, que se desenvolvam estritamente no âmbito administrativo, sem qualquer interferência em direitos e interesses dos administrados como tais), eis que estão eles sujeitos a mecanismos de controle, que só se revelam eficazes e eficientes quando a atividade controlada se estrutura com transparência, boa-fé, legalidade, moralidade, contraditoriedade, razoabilidade e proporcionalidade.

Como bem anotou o STF: “A capitulação do ilícito administrativo não pode ser aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa”.⁴ Em qualquer situação na qual se impute a determinada pessoa (física ou jurídica) um comportamento sancionável é essencial que o instrumento de instauração descreva, com o maior detalhamento possível, o comportamento que está sendo investigado e indique, com a possível precisão, qual ou quais normas legais estariam sendo violadas. Na prática, é desagradavelmente comum a apresentação de auto de infração contendo uma miríade de números de atos normativos e correspondentes dispositivos (alguns totalmente impertinentes), que apenas servem para confundir o autuado e dificultar o exercício da defesa.

No processo administrativo sancionador é imperativa a tipificação da conduta, que não precisa ter o rigor absoluto do processo penal e pode até ser feita mediante o emprego de conceitos jurídicos indeterminados; mas, conforme a manifestação do STF acima transcrita, não pode ser de tal maneira vaga que não permita ao cidadão comum saber se determinado comportamento é, ou não, sancionável. Essa questão foi examinada com invejável precisão por Rafael Munhoz de Mello:

2. Nesse sentido: TRF-1ª Região, ACi 94.01.16951-9-DF, rela. Des. federal Assusete Magalhães, *DJU* 6.11.1995, Seção 2, pp. 75.776-75.777.

3. STJ, ROMS 13.497-TO, rel. Min. Félix Fischer, *DJU* 12.8.2002, p. 226.

4. STF, ROMS 26.699-9-DF, rel. Min. Eros Grau, *DJU* 1.7.2005, p. 56.

O conceito jurídico indeterminado não pode tornar incompreensível a natureza do comportamento vedado pela norma. Só é admissível sua utilização, na descrição do ilícito, se o tipo infracional puder ser compreendido pelos particulares, de modo a que seja possível evitar a adoção do comportamento proibido. Para tanto, as características essenciais do comportamento ilícito devem estar presentes na norma, ainda que vinculadas ao conceito indeterminado. A lei deve fornecer o maior número possível de características da conduta que consiste em infração administrativa, restringindo ao máximo a vagueza inerente aos conceitos jurídicos indeterminados. Norma que tipifique como infração administrativa, por exemplo, o comportamento “agir de modo imoral” não fornece elementos suficientes para a caracterização da conduta.

É preciso, ainda – parece óbvio dizer –, que o conceito jurídico indeterminado seja passível de compreensão com base em critérios lógicos, técnicos e de experiência. O conceito, muito embora indeterminado, há de ser determinável.⁵

As considerações técnicas retroexpendidas, amalgamadas à base principiológica do processo administrativo, com forte apoio no princípio da boa-fé, amparam nossa assertiva quanto a não caber decisão (e não só em processo disciplinar) lastreada em pautas fáticas diversas das que motivadoras da instauração.⁶

É muito relevante enfatizar: nem mesmo os processos administrativos disciplinares militares estão imunes às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, em razão da ampla dicção dos incisos LIV e LV do art. 5º da Lei Maior.⁷

Importante, aqui, enfrentar a temática da denúncia anônima como instrumento de deflagração de processo administrativo (disciplinar ou não). Lavra no particular viva controvérsia doutrinária e jurisprudencial; de um lado porfiam os que se pronunciam pela inadmissão desse meio, para tanto invocando a dicção dos direitos fundamentais abraçada pela Constituição; na outra banda situam-se os que, em nome do interesse público, da prerrogativa administrativa de autotutela, bem assim do dever de investigação da Administração Pública, estão prontos a aceitá-la, com

5. Rafael Munhoz de Mello, *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador – As Sanções Administrativas à Luz da Constituição Federal de 1988*, cit., pp. 141-142.

6. TRF-4ª Região, ACi 96.04.56431-5-RS, rel. Des. federal Ramos de Oliveira, DJU 14.11.2001, Seção 2, p. 1.197.

7. Conosco: TRF-4ª Região, AMS 96.04.04178-9-RS, rel. Des. federal José Germano da Silva, DJU 15.7.1998, Seção 2, p. 316.

as cautelas em cada caso recomendáveis. Não há como nos omitirmos em tão delicada questão.

Para que não se fomente desnecessário “suspense”: rejeitamos o denunciamento anônimo, de maneira peremptória. E o fazemos não só com vistas aos já muitas vezes mencionados princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, como também em razão dos *expressos* comandos constitucionais garantidores do direito à honra e à imagem (bem como à privacidade) – art. 5º, V e X – e vedadores ao anonimato denunciante – art. 5º, IV. E é com espírito reconfortado que divisamos ampla receptividade à nossa posição, na seara específica do processo administrativo, no art. 6º da Lei 9.784/1999.

Doutra banda, porém, não somos indiferentes às invocações da existência de um dever de investigação imposto à Administração Pública. É que tal dever dimana, igualmente, de princípios constitucionais taxativos, particularmente os do interesse público, da legalidade, da moralidade e da eficiência.

Não se pode ignorar que, ao lado de denúncias anônimas infundadas e apresentadas com propósitos de vingança pessoal e de apenas constranger o acusado, existem também denúncias anônimas sérias e pertinentes, movidas por espírito público e com o propósito de fazer com que a lei seja cumprida, mas que poderiam ser altamente danosas para o denunciante, dado o formidável arsenal de instrumentos de retaliação de que dispõe uma autoridade pública, especialmente se for de alto escalão. Proscrever absolutamente toda e qualquer denúncia anônima seria abrir mão de valioso instrumento de combate à corrupção.

A solução conciliatória, aqui, entre esses contrapostos universos, conquanto delicada e difícil (às vezes até insuperável), parece-nos em regra possível, fundando suas raízes na técnica do sopesamento dos valores constitucionais envolvidos.

Dessa sorte, em face de uma denúncia anônima, nela divisando a Administração o envolvimento de interesses públicos *relevantes*, com potencialidade inequívoca de reflexos sociais indesejáveis ou de afetação de interesses individuais legítimos, não será adotado o alvitre de pura e simples rejeição, do liminar arquivamento (imperioso, porém, a *contrario sensu*, se não patentes os condicionamentos de interesse público e reflexo social aqui enunciados). Tampouco, todavia, em vista do princípio da vedação ao anonimato, se partirá para a imediata instauração de um processo administrativo, diretamente, em razão da denúncia apócrifa. A técnica de sopesamento dos valores ditará, em casos que tais, como solução conciliatória e afeiçoada ao nosso sistema constitucional,

a abertura de uma investigação preliminar/sindicância, sigilosa para terceiros, com observância cabal do princípio do contraditório, não apenas por ser garantia de qualquer acusado, mas também por motivos de ordem prática, dado que muitas vezes a simples audiência do acusado já revela, de plano, a falsidade da denúncia. Seu desfecho é que determinará a instauração, ou não, de um processo administrativo, cuja existência eventual decorrerá não mais da denúncia, mas, sim, do desempenho pela Administração de seu dever de apurar tudo aquilo em que o interesse público impuser a atuação administrativa pertinente.

O tema da denúncia anônima revela-se, até hoje, eivado de controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais. E suscita diferenciadas soluções quando estudamos o Direito Comparado. Registre-se que a tese por nós sustentada nos parágrafos anteriores se harmoniza com o texto da Convenção da ONU Contra a Corrupção, art. 13.2 – Convenção, essa, incorporada ao Direito Brasileiro pelo Decreto 5.687/2006. E é também a linha de pensamento dominante nos Direitos Português e Espanhol.

4. *Instauração mediante iniciativa do interessado*

Instaura-se também o processo mediante iniciativa do administrado (aplicando-se, aqui também, nossas considerações precedentes relativas à denúncia anônima).

O veículo clássico, multissecular, mesmo, dessa iniciativa é o direito de petição. Na preciosa lição do falecido Des. federal Aricê Amaral, o mandamento constitucional instituidor do direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”) é norma-matriz de regência do processo administrativo.⁸ A petição é a via instrumental de provocação, pelo interessado, da instauração do processo administrativo. Seu recebimento e seu processamento são indeclináveis, uma vez observados os requisitos pertinentes. E mais: conforme a Constituição, todo o processo administrativo, aí incluída a fase recursal, se rege pelo princípio da gratuidade. E é simples a razão de ser da assertiva: o direito de petição é garantia constitucional, que viabiliza o direito de agir de qualquer pessoa, em defesa de seus direitos ou interesses, em face da Administração.⁹

É frequente, não só na doutrina mas também no direito positivo (inclusive e sobretudo no constitucional), a referência autônoma a *direito de petição*, *direito de representação* e *direito de requerimento*. Conquan-

8. TRF-3ª Região, AI 98.03.066190-6-SP, DJU 12.4.2000, Seção 2, p. 178.

9. CF, art. 5º, XXXIV.

to pessoalmente reputemos, em razão do critério de produção de efeitos, desnecessária a tripartição, não a desprezaremos na abordagem do tema.

5. *O direito de petição*

Ao contrário do que habitualmente se lê, o *direito de petição* – isto é, o poder (e não simples faculdade) de requerer ou reclamar contra autoridades, perante o Poder Público – não nasceu na Magna Carta de 1215. Sua geratriz é o notável *Bill of Rights* inglês, de 1688 (há quem prefira remontá-lo à *Petition of Rights* de 1628, o que, *data venia*, descabe, eis que esse diploma é concernente a relações apenas interinstitucionais Parlamento/Coroa), aí surgindo como direito de pedir ao rei, com amplíssimo espectro (desde postulações de cunho individual até o requerimento, pelo Parlamento, de sanção à lei ali votada).

Em nosso constitucionalismo aparece o direito de petição já na Constituição do Império de 1824 (art. 179, § 30), na dupla face de veicular pleitos ou reclamações (aí compreendidas as queixas, as denúncias etc.). Desde então não mais deixou de figurar nas Leis Básicas que temos tido. Mas na Constituição Republicana de 1891 o poder em questão foi denominado *direito de representação*, a ser exercido “mediante petição” (art. 72, § 9º), mantida sua duplicidade de escopos. A fórmula em questão foi mantida na Constituição de 1934 (art. 113, §10). Mas se viu cindida na Constituição de 1937 (art. 122, § 7º) em “direito de representação ou de petição”; a presença da alternativa “ou” permite reafirmarmos a identidade, então, entre os dois rótulos. A Constituição de 1946 retomou a redação de 1891 (em que a *petição*, lembre-se, era o instrumento da representação). Mas a Carta de 1967 (art. 153, § 30) complicou a matéria ao consagrar, destacadamente, o *direito de representação e o direito de petição*. Foi quando se ampliou o esforço diacrítico conceitual, divisando a maior parte dos autores, no direito de representação, manifestação de cunho denunciatório.

Finalmente, em 1988 se deu a supressão, no art. 5º, a qualquer referência a um autônomo direito de representação. Cabe notar, entretanto, que nossa vigente Lei Magna contempla, em preceitos esparsos, a figura da *representação denunciatória* (v.g., art. 74, § 2º). E o direito infraconstitucional não só o minudencia (v.g., Lei 4.898/1965, art. 1º; Lei 8.443/1993, arts. 53 e 54), como cuida textualmente do direito de requerimento (por exemplo, Lei 8.112/1990, art. 104). Mas, em definitivo: a distinção nominal é desimportante, eis que não se reflete em conceitos operacionais diferentes. Seja qual for o *nomen iuris* escolhido, o certo

é que o Poder Público não pode deixar de receber e processar o pedido, só lhe cabendo denegar a postulação se carecedora de amparo legal.¹⁰ Uma vez desencadeado o processo (de ofício ou mediante provocação do interessado), sua nota de oficialidade o impele inevitavelmente a seu destino vocacional (a decisão), de sorte que o andamento ininterrupto do processo administrativo é, sobretudo, um ônus da Administração, “cabendo a ela e não a um terceiro o empenho na condução e desdobramento da sequência de atos que o compõem até a produção de seu ato conclusivo”.¹¹ Inadmissível alegue a Administração que não pode parar suas atividades de interesse geral para dar atenção a expedientes de interesse individual: além de ter ela servidores exatamente para misteres como esse (atendimento de pleitos dos administrados), as previsões constitucionais e infraconstitucionais existentes asseguram o trâmite completo e tempestivo das petições apresentadas.¹²

Não nos parece que seja deslocado, a propósito, frisar que a concepção de “razão de Estado”, como conceito obstaculizador da realização de garantias constitucionais (como o direito de petição), se bem encontra suas raízes em Maquiavel e tenha sido muito cara a Richelieu, desabrochou e agigantou-se apenas na época do Absolutismo. No século XIX seu uso se tornou raro (adorava-a Bismarck). E quando reapareceu, no século XX, revestiu-se sempre de cores trágicas (seja no plano nacional, sempre invocada nos golpes de Estado; seja no plano internacional, brandida, por exemplo, pelos Estados totalitários, na “justificação” dos grandes conflitos mundiais). À função demoníaca do conceito há que opor a força dos grandes princípios constitucionais, matrizes valorativas que dignificam a vida e o convívio social. Deles não podemos abrir mão, tampouco os podemos ignorar ou relativizar, eis que não são propriedades de cada um, mas patrimônio coletivo, individualmente irrenunciável.

Reitere-se o que antes enunciado: o exercício do direito de petição independe do pagamento de taxas ou de quaisquer outros condicionamentos pecuniários ou garantias (reais ou fidejussórias).¹³

Descabe, contudo, invocar irrestritamente o direito de petição para legitimar postulações de qualquer do povo perante o Poder Judiciário.

10. TRF-2ª Região, REOMS 99.02.13624-9-RJ, rel. Des. federal Sérgio Feltrin Corrêa, *DJU* 14.10.1999, Seção 2, p. 163.

11. TRF-3ª Região, REO 90.03.00683-0, rel. Des. federal Sinval Antunes, *DJU* 12.12.1995, Seção 2, p. 86.340.

12. TRF-5ª Região, AMS 54771/96-CE, rel. Des. federal Petrucio Ferreira, *DJU* 20.9.1996, Seção 2, p. 70.578.

13. STJ, REsp 914.942-SP, rel. Min. Luiz Fux, *DJe* 26.8.2008, pp. 1.475-1.489.

Como corolário da indispensabilidade do advogado na administração da justiça (CF, art. 133), a capacidade postulatória judicial é reservada exclusivamente ao advogado (CPC, art. 103; Lei 8.906/1994, art. 4º), salvo quando a lei expressamente faculta a atuação judiciária sem o patrocínio advocatício (tal como se dá, por exemplo, com o *habeas corpus*). Vale, a propósito, a transcrição da ementa de douto julgado do STF da lavra do ínclito Min. Celso de Mello:

Direito de petição e a questão da capacidade postulatória.

Ninguém, ordinariamente, pode postular em juízo sem a assistência de advogado, a quem compete, nos termos da lei, o exercício do *jus postulandi*. A exigência de capacidade postulatória constitui indeclinável pressuposto processual de natureza subjetiva, essencial à válida formação da relação jurídico-processual.

São nulos de pleno direito os atos processuais que, privativos de advogado, venham a ser praticados por quem não dispõe de capacidade postulatória.

O direito de petição qualifica-se como prerrogativa de extração constitucional assegurada à generalidade das pessoas pela Carta Política (art. 5º, XXXIV, “a”). Traduz direito público subjetivo de índole essencialmente democrática. O direito de petição, contudo, não assegura, por si só, a possibilidade de o interessado – que não dispõe de capacidade postulatória – ingressar em juízo para, independentemente de advogado, litigar em nome próprio ou como representante de terceiros – Precedentes. (STF, AgR na AR 1.354-BA, DJU 6.6.1997)

6. O condicionamento do direito de requerer a instauração do processo administrativo

À afirmação indeclinável do direito de petição não se opõe, contudo, o dever de observar as exigências normativas que disciplinam seu exercício. É dizer: pode, sim, a Lei de Processo Administrativo regular o *modo*, a *forma* e seus elementos e a *estrutura*, processual e procedimental, desde o requerimento inicial até os meios de efetivação da decisão prolatada. Estabelecidas em caráter genérico, universalmente postas, tais regras de procedimento (em senso estrito), assumem elas a característica de requisito de constituição válida do processo (também em senso estrito). Tal disciplina – reitere-se – não infirma a amplitude do direito de petição: bem antes, reveste-o do manto da *eficiência* (princípio constitucional, repita-se) e concretiza a ideia de *devido processo legal*.

Por tudo isso, requerimento inicial que se apresente com falhas estruturais não deve ser liminarmente rejeitado: impõe-se à Administração

orientar o administrado no sentido da correção e recuperação *formal* do requerimento (isto é, sem interferir em seu desenho *material, substantivo* – o que infringiria o dever de imparcialidade), indicando concreta e minuciosamente os pontos a serem reformulados (imperativo dos princípios da boa-fé e do devido processo legal). Somente persistindo as patologias ou omissões é que poderá ocorrer o indeferimento liminar (jamais a recusa de recebimento, pura e simples), sempre motivado e passível de recurso. A mesma regra se impõe para todas as demais fases do processo, nos subsequentes requerimentos apresentados pelos interessados.

Essas preocupações não de estar presentes quando por qualquer circunstância – e, em nosso País, aqui incidirão, especialmente, considerações de ordem econômica e/ou cultural – o interessado deseje formular oralmente uma solicitação ou intervenção processual. Não pode a Administração simplesmente a desconsiderar, o que seria violação ao direito de petição. Doutra parte, em respeito aos princípios do devido processo legal e do formalismo (dentre outros), cuidará o órgão competente para o processo de reduzir a termo a manifestação oral, revestindo-a dos mesmos elementos e requisitos que seriam exigíveis do correspondente requerimento escrito.

Nos dias atuais, há forte tendência no sentido da informatização dos processos, visando à maior celeridade, economia e eficiência, além dos benefícios ambientais. É preciso, porém, cuidar para que isso não se torne uma barreira para as pessoas comuns, para os mais velhos, menos afeitos à tecnologia da informação. Para estes será necessário deixar alternativas, fora da informatização, e para todos é importante zelar para que as constantes “falhas do sistema” não venham, na prática, funcionar como uma recusa de receber a petição. Também não é desprezível o risco de serem implantados sistemas tão sofisticados ou tão complicados (ou simplesmente condicionados à detenção de senhas) que aniquilem a publicidade e tornem quase impossível o acesso pelos interessados. Na medida em que a informatização for avançando, para os operadores do Direito novos desafios irão surgindo, cujas soluções dependerão de entendimento, colaboração e parceria, com o propósito comum de assegurar a eficácia das garantias processuais dos cidadãos. Registre-se que no âmbito federal já existe disciplina normativa para o processo administrativo eletrônico, estampada no Decreto 8.539/2015.

6.1 *Elementos formais do requerimento*

O documento de instauração do processo administrativo deverá conter:

– A indicação do órgão, entidade ou autoridade administrativa a que se dirige.

– A identificação do interessado requerente (nome, estado civil, profissão, domicílio, dados cadastrais – cédula de identidade ou de identidade como contribuinte –, função ou cargo – quando a instauração for oficial).

– A exposição dos fatos motivadores do pedido de instauração do processo.

– A formulação do pedido, com seus fundamentos.

– A data e a assinatura do requerente (ou do agente administrativo que tiver reduzido o requerimento a termo).

Em vista do caráter oficioso do processo administrativo, não é obrigatório que o requerimento inicial se faça acompanhado, desde então, da prova documental que o suporte. Mas não só o interessado deverá assim agir (para favorecer um deslinde mais rápido), como também poderá ser a tanto intimado pelo órgão (entidade ou autoridade) processante, mediante determinação fundamentada (e recorrível), que salientará a conveniência, para o próprio processo, de assim se fazer. Da enunciação acima elaborada resulta que o requerente também deverá evidenciar seu interesse de agir, ou seja, demonstrar a utilidade e necessidade de sua iniciativa para defesa e/ou salvaguarda de seu direito/interesse. Aplica-se inteiramente ao processo administrativo a tese proclamada pelo STJ (conquanto mirando o processo judicial), cuja ementa se transcreve parcialmente em seguida:

(...). 2. O interesse de agir – que consiste “não apenas na utilidade, mas especificamente na necessidade do processo como remédio apto à aplicação do direito objetivo no caso concreto” (Humberto Theodoro Jr.) – é condição da ação (CPC, art. 267, VI). Também o é “para excepcionar, reconvir ou recorrer” (Theotônio Negrão) e deve “projetar-se até o encerramento do processo” (REsp n. 35.247, Min. Vicente Cernicchiaro; ROMS n. 3.020, Min. Sálvio de Figueiredo). Por isso, “se depois da propositura da ação algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento da lide, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a sentença” (CPC, art. 462). (STJ, Rcl 3.904-RJ (2010/0015481-0), rel. Min. Newton Trisotto, *DJe* 15.9.2015, pp. 806-808).

Repita-se: o estabelecimento de exigências formais e de conteúdo para o exercício do direito de petição é perfeitamente compatível com a afirmação constitucional desse direito; e mais: a existência de alguma fa-

lha na formulação do pedido não deve acarretar sua automática rejeição, cabendo à Administração orientar o requerente no sentido da correção da falha existente. Essas duas colocações merecem algum detalhamento.

No tocante a exigências formais, além da apresentação do documento em si mesmo, com os dados essenciais para seu recebimento e processamento, é possível exigir o pagamento de emolumentos razoáveis, de quantia módica destinada apenas a cobrir os custos do registro e tramitação do processo, mas nada mais que isso. Exigências despropositadas, inúteis ou acentuadamente onerosas não podem ser toleradas, pois afetam, sim, a amplitude que a Constituição confere a esse direito. É fora de qualquer dúvida que não se pode exigir algum depósito, total ou parcial, de alguma importância questionada como condição de aceitação do requerimento; ou, tampouco, o oferecimento de garantias, bem como o arrolamento de bens que indiquem a solvabilidade do requerente.

No que diz respeito à correção de falhas formais, parece interessante formular, hipoteticamente, alguma situação específica para, no encaminhamento de sua solução, apresentar algumas pautas comportamentais que podem ser aplicadas em situações análogas. Para isso vamos tomar como referência o descumprimento de um específico mandamento da legislação federal de processo administrativo.

O art. 6º da Lei 9.784/1999 determina que o requerimento inicial do processo deve conter a data e a assinatura do requerente. Mesmo que não existisse essa exigência expressa, é elementar que a assinatura do interessado é requisito essencial em qualquer petição ou recurso administrativo, sendo também assim que a data de apresentação do documento seja determinada, até para que se possa aferir sua tempestividade.

Mas, e se o requerimento ou recurso não contiver tais dados por pura omissão, distração ou esquecimento do interessado? Qual deverá ser a consequência jurídica dessa falha? Uma solução extrema, rigorosamente formal, seria considerar o pedido como inepto, por falta de requisito essencial. Mas a mera legalidade formal, típica do Liberalismo clássico, do *laissez faire, laissez passer*, foi substituída pela legalidade substancial, voltada para a efetiva realização dos fins sociais a que a lei se destina.

É essa a oportuna lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “O Direito, de talho formalista e positivista, herdado do século XIX, com sua carga de preceitos rígidos e inflexos, cede a um Direito móvel e dúctil, que já se reconhece facilmente nas construções sistemáticas mais modernas, notadamente naquelas que já começam a demonstrar a absor-

ção de valores e princípios metajurídicos de reconhecida importância e vigência social”.¹⁴

No estágio atual de evolução do direito administrativo não é possível, à luz do princípio da informalidade em favor do administrado e diante do caso concreto, deixar de considerar as circunstâncias, pois existem elementos outros que podem atestar a data de apresentação e a autoria do documento. No caso da falta de indicação da data de apresentação não há grande problema, pois o que deve ser considerado é o registro da data de recebimento do pedido, feito pelo funcionário competente.

Já, a falta de assinatura apresenta maior complexidade, mas mesmo no âmbito do processo judicial existe jurisprudência entendendo que tal falta de assinatura configura mera falha formal, perfeitamente sanável. É o que está consignado na ementa do acórdão proferido no REsp 142.022-SC:

Processo civil – Recurso – Petição sem assinatura – Irregularidade sanável nas instâncias ordinárias – Acórdão cassado – Recurso provido. O recurso sem assinatura do advogado não é inexistente, devendo, nas instâncias ordinárias, ser propiciada à parte a oportunidade de sanar a irregularidade.¹⁵

Merece destaque a expressa menção jurisprudencial ao fato de que não se trata de “ato inexistente”, mas, sim, de ato existente portador de mera irregularidade formal. Não se questiona a materialidade do fato, mas a relevância, ou irrelevância, do vício que o inquina.

Nunca se pode perder de vista o caráter instrumental do processo, cuja finalidade sempre será a satisfação de um interesse público, que tanto pode ser a outorga de uma vantagem ou benefício quanto a solução de uma pendência, quanto a estipulação de um ônus ou obrigação, quanto, ainda, a aplicação de uma penalidade.

Embora o processo administrativo seja uma espécie do gênero “processo”, ele apresenta acentuadas diferenças se comparado com o processo judicial, no qual o rigor formal é garantia de tratamento isonômico das partes em contenda. Entre as diversas características diferenciadoras do processo judicial merece especial destaque exatamente o *princípio da informalidade*, ou da *informalidade em favor dos administrados*,

14. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “Cia. de Saneamento do Pará”, parecer in RDA 219/372, Rio de Janeiro, Renovar, janeiro-março/2000.

15. STJ, REsp 142.022-SC, rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJU 3.11.1997.

conforme é designado por boa parte da doutrina, e que já foi examinado anteriormente.

A legalidade rigorosamente formal, na verdade, nunca foi aplicada quando colidente com a justiça. Desde o Direito Romano já se tinha em mente que *summum jus, summa injuria*. Poder-se-iam citar dezenas de situações, ocorridas ao longo do tempo, em diversas províncias do Direito, nas quais a jurisprudência atenuou os rigores da lei, atentando muito mais para seu espírito do que para a literalidade de seus termos, buscando a realização concreta dos fins sociais a que ela sempre se destina.

A questão do chamado “ato inexistente” apenas se sustenta diante de uma apreciação extremadamente formal, mas não tem lugar numa apreciação sob o prisma da razoabilidade e da legalidade substancial, pois atenta contra o bom-senso jurídico afirmar a inexistência de um documento concretamente existente no qual deixou de constar, por exemplo, apenas a assinatura do interessado, que adotou todas as providências necessárias à sua regular apresentação, inclusive, eventualmente, o pagamento dos emolumentos.

Por último, cabe salientar que quando se supera a mera legalidade formal, para se examinar as circunstâncias do caso concreto, não é possível deixar de examinar a boa ou má-fé do interessado e, muito especialmente, as repercussões no tocante a direitos de terceiros. Ninguém pode ser beneficiado se houver agido maliciosamente, nem é possível prejudicar terceiros que se houveram com maior diligência. Mas o norte sempre haverá de ser a plena satisfação dos interesses em jogo.

Em síntese: a falta de assinatura em um documento tempestivamente apresentado não é vício insanável, nem transforma o pedido deveras apresentado em ato processual inexistente, mas, sim, consiste em simples falha formal verificada em ato processual material e juridicamente existente – falha, essa, que não somente pode como deve ser sanada, mediante simples providência também de ordem material –, qual seja, a aposição da assinatura faltante na folha de papel correspondente.

O que se pretendeu demonstrar é que, dada a amplitude do direito de petição, deve ser evitado qualquer rigorismo que possa enfraquecer ou impedir seu exercício, impondo-se à Administração tomar como regra geral de conduta o máximo de tolerância possível, muito especialmente quando se tratar de postulações apresentadas por pessoas que não dominam as práticas ou técnicas tão familiares e simples aos integrantes do universo burocrático.

6.2 O pedido

Entende-se por *pedido* a dedução da pretensão de quem o formula. É, pois, o próprio *objeto* do requerimento de instauração. Por isso mesmo, deve ser ele determinado e certo, o que não impede, porém, seja ele apresentado nas modalidades alternativa ou sucessiva (mas sempre com precisão).

Salvo quando exista expressa vedação legal, os pedidos de conteúdo e fundamentos assemelhados de uma pluralidade de interessados poderão ser cumulados em um único requerimento, gerando, destarte, um processo único. Conquanto a lei federal (art. 8º) fale, no particular, em “identidade” de fundamentos e de conteúdo, ao vocábulo pode ser atribuído o sentido de *conexão objetiva*. E assim se deve entender por imperativo do princípio de economia processual, aplicável também ao processo administrativo.

Igualmente ressalvada a hipótese de expressa vedação legal, é permitido ao interessado formular mais de um pedido no mesmo processo.

Claro que numa e noutra hipótese de cumulação, acima descritas, *conditio sine qua non* será a existência de competência do mesmo órgão (entidade ou autoridade) para decidir o processo.

6.3 A alteração do pedido

Quando a instauração do processo não envolva direitos ou interesses de terceiros (isto é, de outrem, que não o requerente), bem como direitos ou interesses coletivos ou difusos, admissível será, ainda em homenagem ao princípio de economia, que o requerente, por motivos ou circunstâncias supervenientes, adite ou modifique o pedido. Nos outros casos acima figurados tal não poderá ocorrer, em razão dos princípios do contraditório, da ampla defesa e da boa-fé. Mesmo quando em tese admissível a variação, essencial será que o novo pedido ou o pedido modificado continuem sob a competência decisória do órgão (entidade ou autoridade) originariamente provocado.

Pode acontecer (e acontece com alguma frequência) que no decorrer da instrução do processo se verifique que o pedido inicialmente formulado não pode ser atendido tal como deduzido, mas que poderá ter acolhimento parcial ou com alguma alteração de conteúdo. Evidentemente, em tais situações não se haverá de indeferir o requerimento inicial para que outro seja formulado, muito especialmente se houver algum condicionamento quanto ao prazo de apresentação do pedido.

Exemplo clássico de alteração do pedido é o que normalmente ocorre no tocante à solicitação de licença para edificar. Na análise das plantas apresentadas a Administração identifica alguma irregularidade, alguma desconformidade com a legislação existente, e, então, expede um documento, uma notificação, correntemente designada como “Comunique-se”, indicando o problema existente e, muitas vezes, até a forma de solucioná-lo, assinalando prazo ao interessado para que proceda à correção necessária e apresente novas plantas, com o quê o processo retoma seu normal seguimento.

As considerações ora expendidas não se aplicam à questão das alterações subjetivas do processo. Ou seja: a morte do requerente (salvo quando em discussão direito personalíssimo) ou a transmissão de seu direito não obstaculizam a sequência do processo, que prosseguirá, subjetivado nos sucessores assim constituídos.

6.4 Utilização concomitante das instâncias judicial e administrativa

A não ser que exista – e somente aí – proibição expressa, não há óbice à utilização concomitante da provocação administrativa e da via judicial. A independência e a autonomia das instâncias constituem fundamento suficiente para essa assertiva. Não a obsta à costumeira invocação da prevenção de decisões díspares: a disparidade em questão somente é cogitável e invocável dentro de uma mesma sede julgadora. Impede sua invocação o próprio conceito de autonomia das instâncias! A par disso, como o atributo constitucional da coisa julgada é exclusivo da decisão jurisdicional (sem embargo da “coisa julgada administrativa” – tema a ser enfrentado mais adiante), jamais se poderá, em realidade, falar em conflito entre decisões administrativa e judicial sobre um mesmo ponto. Sirva como referência de expressa previsão legal em contrário o art. 38, parágrafo único, da Lei 6.830/1980: no que diz respeito à dívida tributária, a propositura pelo contribuinte de mandado de segurança, ação de repetição de indébito ou ação anulatória do ato declaratório da dívida (com depósito preparatório integral desta) importa renúncia ao direito de recorrer à instância administrativa e desistência do pedido acaso aí formulado.¹⁶

16. Nesse sentido: TJRJ, ACi 5.985/1996, DOE 7.8.1997, Parte III, Seção I, p. 190; TRF-4ª Região, AMS 94.01.11542-7-MG, DJU 26.2.1999, Seção 2, p. 435.

6.5 *Conexão e continência*

Conformada a relação processual, há que se submeter a matéria à direção, impulsão, instrução e decisão pela autoridade que o direito positivo estabeleça como competente para tanto. E é aqui que entram em contexto os temas assinalados no título supra.

A conexão é fenômeno de modificação da competência e junção de processos, para evitar decisões contraditórias. A par disso, a modificação competencial por conexão das “causas” administrativas conserva o prestígio que se deve tributar à atividade decisória no processo administrativo e, ademais, atua como fator viabilizador dos princípios de economia processual e de duração razoável dos litígios. No Código de Processo Civil (art. 55) tal fenômeno tem como pressuposto a identidade de pedidos ou da causa de pedir, sendo desnecessária a identidade de partes. Quanto maior o risco de que se pronunciem, em feitos semelhantes e/ou idênticos, decisões antagônicas, tanto maior, em princípio, a obrigatoriedade da aplicação do instrumento da conexão (fala-se aqui “em princípio” porque, se não houver na utilização da conexão a produção do efeito de economia processual, não haverá razão lógica em que ela se opere. É o que se dá, v.g., quando um dos processos já se encontrar pronto para ser decidido).

Dá-se a continência (CPC, art. 56) quando, havendo identidade de partes e de causas de pedir, o pedido de uma delas é mais amplo que o da outra. Trata-se, como se vê, de fenômeno de alteração competencial diverso da conexão, mas dotado dos mesmos princípios inspiradores que a esta conduzem. E, por isso mesmo, tal como expressado relativamente à conexão, na continência o requisito da identidade/semelhança deve ser aferido com o farol da utilidade: só se modificará a competência se útil aos interessados e à decisão, como se deixará de assim agir, ainda que existente o requisito da identidade/semelhança, se a modificação da competência obstaculize a economia processual.

Os conceitos acima expendidos valem tanto para a jurisdição em senso estrito quanto para o processo administrativo. Diremos mais: à vista dos princípios regentes da atividade administrativa, aqui o critério da utilidade tem ainda mais forte presença, seja da perspectiva da duração razoável do processo, seja do viés da prevenção ao risco de decisões conflitantes. Ou seja: em sede administrativa basta que o requisito da identidade/semelhança apenas parcialmente seja constatável. Doutra parte, em processos administrativos sancionatórios ou punitivos será prudente ter em mente os arts. 76 e 77 do CPP, eis que ontologicamente

rarefeita é a distinção entre o *ius puniendi* estatal criminal e a atuação estatal punitiva/sancionatória no campo administrativo. No tocante a este último ponto, em matéria disciplinar, cabe lembrar que a LINDB, no § 3º do art. 22 (acrescentado a ela pela Lei 13.655, de 25.4.2018) estipula que: “§ 3º. As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções da mesma natureza e relativas ao mesmo fato”. Mesmo quando não haja conexão ou continência deve-se evitar a disparidade de tratamento, o que reforça a necessidade de aplicação desses dois institutos, sempre que possível.

O consagrado processualista Arruda Alvim, que transita com igual autoridade técnica tanto na esfera judicial quanto na administrativa, assim se pronunciou sobre o tema em exame:

O princípio da unidade de solução deve ser aplicado sempre que se esteja diante dos mesmos fatos, de fatos similares ou, ainda, diante do mesmo conjunto de fatos, devido à necessidade de instrução e decisão conjunta. Tal decorre, sobretudo, do princípio da segurança jurídica, mas, também, da economia processual. Quando se cogita, especificamente, da conexão ou continência nos processos administrativos punitivos, a solução de um dos processos deverá ser similar ou estará abarcada pelo outro.¹⁷

6.6 Efeitos da instauração do processo administrativo

Por outra parte, em razão do princípio da razoabilidade (e da congruência da atividade administrativa), enquanto não proferida decisão no processo administrativo fica à Administração vedado proceder a autuações pelos mesmos fatos, valendo a instauração como fato interruptivo de consumação da prescrição da ação administrativa.¹⁸

Ainda uma vez em razão do princípio inquisitório (dentre outros), balizador do processo administrativo, os efeitos que no processo judicial são produzidos pela citação aqui se produzem pela simples instauração (a exemplo, aliás, do processo judicial trabalhista, exatamente em razão do oficialismo de seu curso). Além dos efeitos já antes focalizados, impõe-se referir que a instauração do processo interrompe a consumação da prescrição administrativa (nos casos em que prevista sua existência).

17. Arruda Alvim, “Conexão e continência no processo administrativo”, in Marçal Justen Filho, Cesar Augusto Guimarães Pereira e Arnaldo Wald (orgs.), *O Direito Administrativo na Atualidade – Estudos em Homenagem ao Centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)*, São Paulo, Malheiros Editores, 2017, p. 238.

18. Nesse sentido: TRF-4ª Região, REOMS 95.04.10793-1-RS, DJU 12.5.1999, Seção 2, p. 576.

O mesmo não se dá, entretanto, com referência à prescrição das ações judiciais, eis que não contemplada a hipótese no art. 202 do CC (além, evidentemente, do postulado das separações das instâncias). Salvo nos casos de solidariedade, a interrupção da prescrição administrativa somente aproveita a quem a promoveu, não se comunicando a outros eventuais credores da prestação administrativa.

7. *A sindicância*

A *sindicância*, a rigor, pouco tem que ver com o objeto deste livro, centrado no exame do processo administrativo geral (ao passo que a sindicância diz respeito, mais de perto, ao específico processo administrativo disciplinar, alvo de regulação própria). Mas o estabelecimento de alguns conceitos e distinções se apresenta útil quando se cogita, como neste capítulo, da instauração do processo administrativo.

A sindicância é um processo e um procedimento administrativo sumários. Serve ela para, de forma expedita, promover uma investigação preliminar a respeito de fatos e atos que devam ser alvo de atuação administrativa. Como *processo administrativo*, encarta-se ela no conceito que antes apresentamos (Capítulo I), surgindo como uma relação jurídica tendente à efetivação da aplicação de penalidades expressamente traçadas na lei em razão de comportamentos e atos (e seus agentes) tidos como passíveis de incorrer em infração. Como *procedimento administrativo*, traduz-se ela numa sucessão de atos de apuração, da qual resultarão o arquivamento da iniciativa ou a instauração do processo administrativo. Nessa última configuração é que interessa a sindicância ao presente capítulo, eis que representa ela um meio que pode conduzir à instauração do processo, mediante iniciativa da Administração.

No âmbito da Administração Pública Federal vigora a Portaria CGU-335/2006, com dois artigos que merecem nossa referência, a saber:

– Art. 4º, II, segundo o qual a sindicância precede ao processo administrativo disciplinar, nela não sendo obrigatória a observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a não ser que sanções sejam aplicáveis em razão dos próprios termos dos autos pertinentes. Por tudo que aqui, nesta obra, expressaremos, temos por *inconstitucional* tal limitação.

– Art. 6º, que prevê uma “investigação preliminar”, mais sumária e informal ainda, cujo objetivo é a coleta de elementos para verificar o cabimento da instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar. Este artigo contém *dupla inconstitucionalidade*: a uma, aqui

também se pretende que não incidem as já citadas garantias constitucionais da defesa; a duas, afirma-se que a investigação preliminar não interrompe a prescrição, o que arma a Administração com a instrumentalização da perpetuação de seu poder-dever de velar pela legalidade e pela licitude, atacando profundamente os princípios da eficiência, da razoabilidade e da duração razoável dos processos.

O que há de típico na sindicância é sua sumariedade, como tal se entendendo a atenuação do formalismo processual e o encurtamento dos prazos. Desse somatório resulta a nota de *celeridade*, que seria, a um só tempo, *princípio* da sindicância e *motivação* de sua realização. Elevado a tal patamar, o propósito de celeridade se tem feito aqui presente, também, nas limitações ao direito de defesa e à consistência da coleta dos elementos probatórios. Como justificativa para tanto sustenta-se a desimportância concreta e prática de tais cerceamentos, não só no caso de arquivamento final da sindicância, como também quando leve ela à instauração do processo (hipótese em que – aí, sim – vigoraria, na plenitude, o direito de defesa). Adiante combateremos tal visão.

Conquanto típica do processo administrativo disciplinar, nada impede a existência da sindicância também em outros processos administrativos especiais e mesmo no processo administrativo geral. É dizer: em princípio inexistente razão a impedir que a Administração busque apurar, previamente, se comparecem, ou não, elementos conducentes à instauração do processo administrativo. Há, todavia, algumas marcas habitualmente acopladas ao rótulo “sindicância” que merecem detença e reflexão, válidas para qualquer campo em que se pretenda utilizar essa modalidade procedimental.

Em primeiro lugar, salvo a hipótese de extrema simplicidade dos fatos a apurar – o que, todavia, não autorizará a restrição à ampla defesa –, não há mais como admitir – inclusive no campo do direito administrativo disciplinar –, a lume do art. 5º, LIV e LV, da CF, *sindicância punitiva*. Isso porque a garantia da *ampla defesa*, constitucionalmente posta, não se afeiçoa à sumariedade difusa da sindicância. E essa ampla defesa exige o chamamento do acusado ou investigado ao feito *desde seu início*, inclusive para que possa acompanhar e fiscalizar sua instrução.¹⁹

Em segundo lugar, não há como aceitar a constrição da defesa, fora ou dentro do campo da chamada sindicância punitiva, em razão de se assegurar, mais tarde, a ampla defesa no processo administrativo.

19. STJ, MS 6.798-DF, rel. Min. Félix Fischer, *DJU* 14.8.2000, p. 134; STJ, MS 6.330-DF, rel. Min. Edson Vidigal, *DJU* 17.12.1999, p. 318.