

NOTAS SOBRE RECURSOS, REVISÃO ADMINISTRATIVA E EXERCÍCIO DE DIREITO DE PETIÇÃO NOS PROCESSOS DISCIPLINARES DA LEI N. 10.261/68

Luciana R. L. Saldanha Gasparini¹

SUMÁRIO: 1 – Introdução; 2 – Dos recursos nos processos disciplinares da Lei estadual n. 10.261/68: recurso hierárquico e pedido de reconsideração; 3 – Revisão administrativa; 4 – Direito de petição; 5 – Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: O presente trabalho examina o sistema recursal do procedimento disciplinar, previsto no Título VIII, da Lei estadual n° 10.261/1968, além de outros instrumentos frequentemente empregados no âmbito da defesa administrativo disciplinar – a revisão e o exercício do direito de petição –, com especial enfoque nos pressupostos de sua utilização, à luz da jurisprudência administrativa e dos Tribunais Superiores.

PALAVRAS-CHAVE: Processo administrativo disciplinar. Recurso hierárquico. Pedido de reconsideração. Revisão. Direito de petição. Fungibilidade recursal. Instrumentalidade das formas. Abuso de direito de defesa.

1. INTRODUÇÃO

A ideia de tratar dos recursos nos processos disciplinares surgiu a partir da constatação da frequente reiteração do emprego dos instrumentos previstos na Lei Estadual n° 10.261/1968 (Estatuto dos Servidores

¹ Procuradora do Estado de São Paulo. Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Públicos Civis do Estado de São Paulo) em desconformidade ao regramento previsto, caracterizando, em muitas oportunidades, abuso no exercício do direito de defesa, bem como resultando em indesejável eternização dos processos disciplinares.

Sem a pretensão de esgotar a matéria, o presente trabalho pretende estabelecer distinção entre as modalidades recursais indicadas no Título VIII, do Estatuto do Funcionalismo, que trata do procedimento disciplinar, quais sejam, o recurso hierárquico e o pedido de reconsideração; e outros instrumentos também empregados no contexto da defesa de caráter administrativo disciplinar, citando precedentes exarados pela Procuradoria-Geral do Estado e jurisprudência dos Tribunais Superiores.

A análise proposta limitar-se-á à disciplina prevista na Lei estadual nº 10.261/68 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de São Paulo), valendo recordar, porém, que há categorias de servidores com legislação própria, como é o caso dos policiais civis e militares.

2. DOS RECURSOS NOS PROCESSOS DISCIPLINARES DA LEI ESTADUAL Nº 10.261/1968: RECURSO HIERÁRQUICO E PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

A Lei Estadual nº 10.261/68 dedica seu Título VIII à disciplina do procedimento disciplinar, estabelecendo, em seu artigo 268, que “a apuração das infrações será feita mediante sindicância ou processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa”². A possibilidade de interposição de recurso na sindicância e no processo administrativo disciplinar insere-se no contexto do exercício da ampla defesa, garantido aos litigantes, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República³.

2 SÃO PAULO. Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*: seção 1, São Paulo, p. 2, 29 out. 1968, art. 268.

3 Art. 5º, 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; (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2022, art. 5º).

O Capítulo V, do Título VIII do Estatuto Paulista veicula as regras aplicáveis aos recursos nos processos disciplinares e prevê a possibilidade de interposição de recurso, *por uma única vez, da decisão que aplicar penalidade*⁴. Segundo o § 1º, do artigo 312⁵, do citado Estatuto, há prazo de 30 (trinta) dias para recorrer, contados da publicação da decisão impugnada ou da intimação pessoal do servidor, quando for o caso.

O recurso será apresentado à mesma autoridade que aplicou a pena, que poderá, motivadamente, reconsiderar sua decisão ou mantê-la⁶. Na última hipótese, ou caso ocorra revisão apenas parcial da decisão pela própria autoridade, *a matéria será remetida para exame por seu superior hierárquico*⁷. Daí porque tal recurso é habitualmente referido como *recurso hierárquico*.

Convém destacar que, ainda que incorretamente *denominado ou endereçado*, o recurso será apreciado pela autoridade competente, consoante estabelece o § 5º, do artigo 312, da Lei n.º 10.261/1968⁸. Tal regra guarda relação com a aplicação do princípio da fungibilidade dos recursos, com a instrumentalidade das formas, eficiência e celeridade, que têm aplicação em matéria processual, inclusive no processo administrativo.

Nesse ponto, contudo, há uma importante distinção a ser feita. A fungibilidade dos recursos, conquanto minimize o rigor acerca da correta denominação do recurso ou de seu endereçamento, privilegiando a garantia ao direito de defesa em detrimento do formalismo, *não deve ser interpretada como uma autorização para não atendimento dos pressupostos*

4 “Art. 312. Caberá recurso, por uma única vez, da decisão que aplicar penalidade. [...]” (SÃO PAULO, op. cit, art. 312).

5 Art. 312 [...] § 1º – O prazo para recorrer é de 30 (trinta) dias, contados da publicação da decisão impugnada no Diário Oficial do Estado ou da intimação pessoal do servidor, quando for o caso. (Ibidem, art. 312).

6 Art. 312 [...] §3º – O recurso será apresentado à autoridade que aplicou a pena, que terá o prazo de 10 (dez) dias para, motivadamente, manter sua decisão ou reformá-la. (Ibidem, art. 312).

7 Art. 312 [...] §4º – Mantida a decisão, ou reformada parcialmente, será imediatamente encaminhada a reexame pelo superior hierárquico. (SÃO PAULO, Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, art. 312).

8 Art. 312 [...] § 5º – O recurso será apreciado pela autoridade competente ainda que incorretamente denominado ou endereçado (Ibidem, art. 312).

legalmente previstos ou para indefinida apresentação de recursos, que não tenham respaldo na respectiva legislação de regência.

Nesse sentido, o Parecer PA nº 50/2021 recentemente observou que “o direito de recorrer não prescinde, para seu exercício, de embasamento em disciplina infraconstitucional, até mesmo para que se verifique o atendimento aos pressupostos fixados, como a tempestividade, não se admitindo a interposição indefinida e procrastinatória”⁹.

Não obstante formuladas em relação a caso concreto envolvendo contencioso administrativo tributário, *são válidas e merecem ser destacadas as* linhas gerais traçadas no Parecer PA nº 77/2003¹⁰, que apontam para a necessidade da previsão legal da hipótese de cabimento de determinado recurso e demais pressupostos.

Não é, assim, aceitável como recurso hierárquico não previsto na referida legislação a qual, por ter encerrada a instância administrativa, na forma nela prevista, afasta seu cabimento. **Para ser admissível, o recurso hierárquico exige previsão legal**, porque, como ensinou Hely Lopes Meirelles “**para a interposição de tais recursos há prazos fatais e peremptórios, os quais, uma vez transcorridos, impedem o recebimento do apelo voluntário**, operando-se, daí por diante, a preclusão administrativa da impugnabilidade do ato”. Não havendo norma legal que o admita e sobretudo quando a legislação, dispondo sobre a impugnabilidade dos atos da Administração, define os meios de defesa e os recursos cabíveis sem o prever, é inquestionável o descabimento desse tipo de recurso.¹¹

Além do recurso hierárquico, o Capítulo V, do Título VIII, do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado prevê o ***pedido de reconsideração***, correspondendo, o último, ao *instrumento adequado para manifestação de inconformismo em relação a decisão que aplicar penalidade disciplinar, a qual tenha sido proferida pelo Governador do Estado em única instância.*

9 PARECER nº 50/2021. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2021.

10 De autoria do Procurador do Estado Antonio Joaquim Ferreira Custódio (aprovado nas instâncias superiores da PGE).

11 CUSTÓDIO, Antonio Joaquim Ferreira. Parecer n. 77/2003. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2003, p. 1-9, grifo nosso.

Tendo em vista que o Governador é a autoridade máxima do Poder Executivo estadual, não há superior hierárquico ao qual possa ser remediado eventual recurso interposto em face da pena imposta. Para garantir que as decisões proferidas em única instância por tal autoridade restassem recorríveis e tivessem oportunidade de reexame, o legislador optou por autorizar a apresentação do pedido de reconsideração, nos termos do artigo 313 da Lei nº 10.261/68¹².

Não atende, portanto, aos pressupostos legais de interposição, o pedido de reconsideração interposto em relação a decisão proferida pelo Governador do Estado em sede recursal, quando citada autoridade examina pena aplicada por Secretário de Estado, no âmbito de recurso hierárquico, não se tratando, portanto, de decisão proferida em única instância.

Convém observar que a respectiva legislação de regência pode fixar limites à interposição de recursos, sem que isso signifique qualquer ofensa ao direito de recorrer do postulante. Nesse contexto, por exemplo, é relevante destacar que a *jurisprudência dos Tribunais Superiores tem entendido pela não obrigatoriedade de duplo grau de jurisdição administrativa*. Confira-se, a respeito:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. DEMISSÃO. DECISÃO DO CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA. RECURSO ADMINISTRATIVO PARA O PLENO DO TRIBUNAL. NÃO CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL OU REGIMENTAL. ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. INOCORRÊNCIA. ÂMBITO ADMINISTRATIVO. GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. INEXISTÊNCIA. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA ASSEGURADOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. 1. Não havendo, à época do julgamento do processo administrativo, previsão legal ou regimental de interposição de recurso, para o Pleno do TJMS, contra as decisões originárias do Conselho Superior da Magistratura, em matéria administrativa ou disciplinar relativa aos servidores do Poder Judiciário do Estado, inexistente ilegalidade ou abu-

12 Art. 313 – Caberá pedido de reconsideração, que não poderá ser renovado, de decisão tomada pelo Governador do Estado em única instância, no prazo de 30 (trinta) dias (SÃO PAULO, Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, art. 313).

so de poder no ato que deixa de conhecer do recurso administrativo. 2. Esta Corte Superior de Justiça firmou entendimento segundo o qual “não há, na Constituição de 1988, garantia de duplo grau de jurisdição administrativa” (MS 10.269/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/09/2005, DJ 17/10/2005, p. 162). 3. Não há se falar em violação dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa quando estas garantias constitucionais foram observadas no processo administrativo disciplinar instaurado contra a recorrente. 4. Recurso ordinário a que se nega provimento.¹³

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. RECURSO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE VÍNCULO HIERÁRQUICO. 1. A Constituição Federal *não erigiu garantia de duplo grau de jurisdição administrativa*. 2. O recurso administrativo interposto pelo recorrente demandaria existência de previsão legal e vínculo hierárquico entre o juízo a quo e o ad quem. 3. Recurso desprovido.¹⁴

Registre-se, por fim, que, consoante dispõe o artigo 314 da Lei Estadual nº 10.261/68¹⁵, o recurso hierárquico (art. 312) e o pedido de reconsideração (art. 313) não têm efeito suspensivo; porém, caso providos, darão ensejo às retificações cabíveis, retroagindo seus efeitos à data do ato punitivo.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça ratifica a possibilidade do imediato cumprimento da penalidade aplicada na conclusão de processo administrativo disciplinar, uma vez que os recursos admi-

13 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 22064/MS. Recorrente: Leonilda dos Santos Cangussu. Recorrido: Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Vasco Della Giustina, 20 de setembro de 2011. *Diário da Justiça eletrônico*, 5 out. 2011, p. 1.

14 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6ª Turma). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 12925/PE. Recorrente: xxxxxxxx. Recorrido: xxxxxxxx. Relator: Min. Paulo Medina, 7 de outubro de 2003. *Diário da Justiça eletrônico*, 2003.

15 Art. 314 – Os recursos de que trata esta lei complementar não têm efeito suspensivo; os que forem providos darão lugar às retificações necessárias, retroagindo seus efeitos à data do ato punitivo (SÃO PAULO, Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, art. 314).

nistrativos e os pedidos de reconsideração, em regra, não possuem efeito suspensivo automático. A esse respeito, já decidiu a citada Corte:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. SERVIDOR PÚBLICO. PRÁTICA DAS INFRAÇÕES DO ARTIGO 116, INCISOS I, II E III, ART. 132, INC. IV E ART. 127, INC. III DA LEI N. 8.112/90, COMBINADO AINDA COM O ARTIGO 136 E 137, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI N. 8.112/90. POSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DA PENA ANTE A AUSÊNCIA DE EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO OU RECONSIDERAÇÃO. [...] INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AUSÊNCIA DE NULIDADE. PENALIDADE DE DEMISSÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A RECEBER PENALIDADE DIVERSA DA APLICADA. 1. No processo administrativo disciplinar, “não sendo concedido efeito suspensivo ao recurso administrativo ou ao pedido de reconsideração, não há irregularidade na aplicação da pena de demissão imposta após regular processo administrativo disciplinar” (RMS 17.839/SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima DJ 13/03/2006). 2. [...]. 3. Segurança denegada.¹⁶

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA AMPLA DEFESA. INEXISTÊNCIA. APRESENTAÇÃO DE MEMORIAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. INTIMAÇÃO DO ATO DE DEMISSÃO PELA PUBLICAÇÃO NA IMPRENSA OFICIAL. VISTAS DOS AUTOS APÓS DECISÃO FINAL. NÃO APRESENTAÇÃO DE RECURSO CABÍVEL. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO IMEDIATA DA PENALIDADE. 1. [...] 7. Hipótese em que devidamente intimada e ciente de sua demissão – regularmente publicada –, a servidora não apresentou pedido de reconsideração ou recurso, ao qual pudesse ser atribuído efeito suspensivo, mas apenas protocolou, em sede administrativa, petição solicitando suspensão de prazo recursal

16 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). Mandado de Segurança 21120/DF. Impetrante: Dilson Juarez Abreu. Impetrado: Ministro de Estado da Saúde. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 22 de fevereiro de 2018. *Diário da Justiça eletrônico*, 1 mar. 2018, p. 1.

e não execução do ato demissionário, bem como impetrou o presente mandado de segurança. 8. Os recursos administrativos, via de regra, são recebidos apenas no efeito devolutivo, podendo haver a concessão de efeito suspensivo a juízo da autoridade competente. Não havendo sequer a apresentação de pedido de reconsideração ou interposição de recurso, é perfeitamente possível o imediato cumprimento da penalidade aplicada na conclusão do processo administrativo disciplinar. Precedente. 9. Ordem denegada.¹⁷

3. REVISÃO ADMINISTRATIVA

O Capítulo VI, do Título VIII, da Lei Estadual nº 10.261/1968 disciplina o instituto da *revisão*. Note-se, preliminarmente, que aludido instrumento, cujo *emprego é admitido em relação à punição disciplinar de que não caiba mais recurso*¹⁸ e *possui pressupostos específicos* fixados na legislação, é tratado em capítulo próprio, inserido no título destinado ao procedimento disciplinar (Título VIII), *porém diferente daquele aplicável aos recursos*¹⁹.

Vale a pena recordar a distinção fixada no Parecer PA nº 315/2004²⁰, que apartou a revisão administrativa dos recursos, apontando, como características da primeira, (i) *a interposição face à punição de que não caiba mais recurso*, e, (ii) *sua natureza autônoma, processando-se em apenso aos autos originais*. O citado opinativo consignou:

13. Por sua vez, o perfil que o legislador bandeirante traçou para o pedido de revisão muito se aproxima do correspondente instituto processual da *revisão criminal*, hodiernamente tratada pela doutrina e jurisprudência como *ação autônoma de impugnação*, distinguindo-se,

17 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). Mandado de Segurança 14450/DF. Impetrante: Vera Lúcia de Araújo Costa. Impetrado: Ministro de Estado da Saúde. Relator: Min. Gurgel de Faria, 26 de novembro de 2014. *Diário da Justiça eletrônico*, 19 dez. 2014.

18 Art. 315 – Admitir-se-á, a qualquer tempo, a revisão de punição disciplinar de que não caiba mais recurso, se surgirem fatos ou circunstâncias ainda não apreciados, ou vícios insanáveis de procedimento, que possam justificar redução ou anulação da pena aplicada (SÃO PAULO, Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, art. 315).

19 Como já mencionado, os recursos são disciplinados no Capítulo V do Título VIII.

20 De autoria do Procurador do Estado Luiz Francisco Torquato Avolio (aprovado nas instâncias superiores da PGE).

em mais de um ponto, dos recursos, pela sua utilização em processo independente, em face de decisões já não mais sujeitas a recurso, assim como no que se refere às hipóteses de seu cabimento:

Artigo 315. [...]

14. Assim, a nova disciplina legal está a aconselhar a revisão da orientação administrativa vigente, no sentido de classificar-se o pedido de revisão como meio autônomo de impugnação, e não como recurso. (g.n.)

15. Na vigência do ordenamento revogado, a doutrina já se inclinava a considerar a natureza da revisão diversa daquela do recurso, como observa Edmir Netto de Araújo, em seu “O Ilícito Administrativo e seu Processo”, 1994, p. 168/169:

O instituto da revisão dos processos administrativos disciplinares ou funcionais é de inspiração direta da revisão criminal prevista pelos arts. 621 a 631 do Código de Processo Penal, nesse diploma capitulada entre os recursos.

[...]

No que concerne à revisão *criminal*, é controvertida a doutrina, considerando-a alguns como misto de recurso e ação, assemelhada à rescisória civil, e outros como *remedium juris* diferente e não recurso propriamente dito, apesar de estar catalogada entre os recursos, no Código de Processo Penal, mas isto não ocorre com a rescisória civil, que a própria lei (art. 485 do CPC) define como ação.

Quanto à revisão administrativa, na doutrina encontraremos José Armando da Costa considerando-a como “fase”, possível de ocorrer, do processo administrativo. Caio Tácito também fala de “fase de revisão” que foi acrescentada ao processo administrativo pelo Estatuto de 1952.

Cretella Jr., entretanto, a considera como *outro processo*, nem recurso, nem pedido de reconsideração, no qual se fará o reexame integral da prova do processo primitivo, e do qual resultará, se procedente a revisão, *outro* ato administrativo, que se refletirá sobre as consequências da decisão revista.

Aliás, em abono desta tese, podemos lembrar que os Estatutos determinam que o processo de revisão corra *em apenso* ao processo administrativo original.

16. A doutrina processual penal, sob a pena de Ada Pellegrini Grinover, Antonio Magalhães Gomes Filho e Antonio Scarance Fernandes, na obra “Recursos no Processo Penal”, 2001, p. 29, resume as características dos recursos, fornecendo o conceito:

- a) o fato de serem eles anteriores à coisa julgada;
- b) a circunstância de não ensejarem a instauração de nova relação processual.

Outra característica dos recursos é a sua *voluntariedade*, pois sua interposição depende sempre de ato de vontade do recorrente.

[...]

São essas as características que possibilitam *conceituar o recurso, no direito processual brasileiro, como o meio voluntário de impugnação de decisões, utilizado antes da preclusão e na mesma relação jurídica processual, apto a propiciar a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração da decisão.*

17. Parece-nos, assim, ser possível aplicar os conceitos da processualística moderna no campo do processo administrativo-disciplinar, à luz da legislação vigente adrede citada, o que resultaria na seguinte distinção básica entre os institutos do recurso e da revisão:

- a) o recurso é exercitável antes da preclusão, enquanto a revisão pressupõe *punição de que não caiba mais recurso* (art. 315, ‘caput’);
- b) o recurso tem lugar na mesma relação processual, ao passo que a revisão é processada *em apenso aos autos originais* (art. 320, ‘caput’).²¹

Em suma, portanto, o entendimento institucional vigente no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo orienta-se no sentido da *natureza não recursal da revisão*, cuja *utilização destina-se a decisões punitivas finais, em relação às quais se encontrem esgotadas as vias recursais*. Outra característica relevante da revisão é a possibilidade de sua *apresentação reservada apenas a atos punitivos em processos disciplinares*. Cuida-se, portanto, de verdadeiro pleito para instauração

21 AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. Parecer PA nº 315/2004. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2004b, p. 1-11, grifo nosso.

de um *processo revisional* em relação à punição aplicada, *desde que atendidas determinadas condições*. Face à natureza própria da revisão, a *Lei estadual nº 10.261/68 não fixa prazo para sua interposição* (art. 315, caput), diferentemente do que ocorre em relação aos recursos.

Segundo o artigo 315 do Estatuto do Funcionalismo Paulista, a revisão somente poderá ser admitida “se **surgirem fatos ou circunstâncias ainda não apreciados, ou vícios insanáveis de procedimento**, que possam justificar redução ou anulação da pena aplicada”²². O § 1º do mesmo dispositivo esclarece, outrossim, que “a simples alegação da injustiça da decisão não constitui fundamento do pedido”²³. *Não se trata, portanto, de instrumento destinado* a reiterar mero inconformismo com a punição aplicada. O juízo de admissibilidade quanto à interposição da revisão administrativa envolverá o exame dos pressupostos legais específicos, estabelecidos na Lei estadual nº 10.261/68.

Essa característica da revisão administrativa foi destacada por Antonio Carlos Alencar Carvalho. Conforme adverte o autor,

[...] não se presta a revisão como meio de amparar o eterno espírito de irresignação do servidor punido, nem como forma de lhe render a possibilidade de provocar a interminável rediscussão de fatos já exaustivamente debatidos no processo administrativo disciplinar originário, cuja justiça e correção podem ser cotejados, pelos mesmos fatos e argumentos, pela via do recurso hierárquico e do pedido de reconsideração ordinários.

Mas o processo revisional tem seu cabimento restrito aos casos em que, a partir de **novas circunstâncias, fatos e argumentos não declarados ou apreciados originariamente** (ou cuja análise deva ser modificada em face de novas informações justificadoras do pedido revisional), seja possível discutir a ocorrência de **erro administrativo no ato decisório apenador**.²⁴

22 SÃO PAULO, Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, art. 315, grifos nossos.

23 Ibidem, art. 315.

24 CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1111, grifo nosso.

Ao discorrer sobre a revisão disciplinar, à luz do Estatuto dos servidores federais, Sebastião José Lessa apontou que a menção a *atos novos não se refere a um aspecto cronológico*²⁵, ou seja, um fato mais recente, mas a uma novidade como instrumental da prova disciplinar. Consignou o autor que

[...] pondera a doutrina que “fato novo não é, em absoluto, aquele dotado de recenticidade, mas sim o que constitui novidade para o servidor apenado”.

E mais adiante:

Cronologicamente, o fato deve ser, pelo menos, contemporâneo a falta atribuída ao servidor e nunca posterior. Caso contrário, não terá a alegativa invocada idoneidade para justificar a inocência do requerente. O instrumental probatório é que poderá surgir depois, como, por exemplo, o caso em que o verdadeiro autor do ilícito disciplinar resolve confessar a autoria unipessoal, que exclui, *ipso facto*, a responsabilidade do servidor inocente. O fato é antigo no tempo, mais novo como instrumental de prova disciplinar. (COSTA, op. cit., p. 388).

Em questão similar, ao tratar do tema novas provas, o colendo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RHC n. 57.191, julg. Em 28.8.79, DJ de 3.10.79, da relatoria do Min. Décio Miranda, alumiou:

Serão somente aquelas que produzem alteração no panorama probatório dentro do qual fora concebido e acolhido o pedido de arquivamento. A nova prova há de ser substancialmente inovadora e não apenas formalmente nova.

Na mesma direção, ao ensejo da consolidação da Súmula n. 524, que trata da nova prova: STF, RHC n. 66.424-5, rel. Min. Francisco Rezek, DJ de 24.4.89 (Cf.: BUSSADA, Wilson. *Súmulas do STF*, São Paulo: Jurídica Brasileira, vol. 3, p. 2.356-2.357).

25 No mesmo sentido, a observação contida no Parecer PA-3 n° 22/94, que examinou a admissibilidade de pedido de revisão à luz de redação anterior do Estatuto do Funcionalismo, que também contemplava a referência a “novas provas” (SÃO PAULO, Lei n° 10.261, de 28 de outubro de 1968, art. 312, inc. III).

Creemos que o **fato novo**, demonstrado pela prova e eficaz para a revisão, deve ter força bastante para produzir alteração no panorama probatório dentro do qual deu sustentação ao ato punitivo.

A título de exemplo, a sentença judicial (absolutória) identificada com as hipóteses do art. 126 da Lei n. 8.112/90, e, em linha de princípio, nas demais situações elencadas no art. 386, incisos I, II, IV e V, do CPP, pode ser considerada como **fato novo** capaz de provocar o processo revisional (Cf.: AGU, Pareceres n. GQ-28 e AGU/LS-07/94, DOU de 1.9.94).²⁶

Ainda em relação à caracterização de *fato novo* como pressuposto para a revisão administrativa, a jurisprudência exarada pelo Superior Tribunal de Justiça tem entendido que “meras alegações de que existe fato novo não têm o condão de abrir a via da revisão do processo administrativo disciplinar, sendo indispensável a comprovação da existência de fatos novos, desconhecidos ao tempo do PAD”²⁷. Sobre o tema, a Corte já decidiu:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PAD. FATO APURADO: UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE ARMA QUE LHE FORA ACAUTELADA PARA O SERVIÇO POLICIAL. PENA APLICADA: SUSPENSÃO PELO PERÍODO DE 8 DIAS DO CARGO DE POLICIAL FEDERAL. PRETENSÃO DE REVISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR, EM RAZÃO DA PRESCRIÇÃO PARA A APLICAÇÃO DA PENALIDADE. INOCORRÊNCIA DE FATO NOVO. ORDEM DENEGADA, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 1. O impetrante pretende obter a revisão do Processo Administrativo Disciplinar, defendendo a ocorrência de fato novo capaz de extinguir a punibilidade, qual seja, consumação do prazo prescricional para a aplicação da pena de suspensão. 2. Meras alegações de que existe fato novo não têm o condão de abrir a via da revisão do processo disciplinar, sendo indispensável a comprovação da existência de fatos novos, desconhecidos ao

26 LESSA, Sebastião José. *Temas práticos de direito administrativo disciplinar*. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2005, p. 100-101, grifo nosso.

27 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Compilado*: processo administrativo disciplinar. Brasília, DF: STJ, 2020. Jurisprudência em teses, nº 154, p. 18.

tempo do PAD, ou de circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada (MS 17.666/DF, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 16.12.2014). 3. Com efeito, a alegação de prescrição não é suficiente para abrir a via da revisão do **Processo Administrativo Disciplinar**, pois esta deve estar pautada na **comprovação de fatos novos, desconhecidos ao tempo do PAD**, o que não ocorreu no caso em comento. 4. Ante o exposto, denega-se a segurança, em conformidade com o parecer do MPF.²⁸

MANDADO DE SEGURANÇA. EX-SERVIDOR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 132, IV, DA LEI 8.112/90. PEDIDO DE REVISÃO. ARTS. 174 E SEQUINTE DA LEI 8.112/90. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. PEDIDO DE REVISÃO FUNDAMENTADO NA ALEGAÇÃO DE FATO NOVO: REVOGAÇÃO TÁCITA DA LEI 8.112/90 PELA LEI 8.429/92. INOCORRÊNCIA. PAD POSTERIOR À LEI 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE FATO NOVO. SEGURANÇA DENEGADA. I. Hipótese em que o impetrante se insurge contra a decisão da autoridade impetrada que lhe negou o pedido de revisão do processo disciplinar, nos termos do art. 147 da Lei 8.112/90, por não estarem presentes os elementos mínimos necessários para o processamento do pedido revisional. Sustenta o impetrante, demitido em 20/06/97, por violação ao art. 132, IV, da Lei 8.112/90 c/c art. 5º, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.027/90, que existiria fato novo, a ensejar o pedido revisional, porquanto não lhe fora oportunizada ampla defesa da acusação de improbidade administrativa, na vigência da Lei 8.429/92, que teria revogado tacitamente o art. 132, IV, da Lei 8.112/90, passando à competência do Poder Judiciário investigar e julgar servidor público por ato de improbidade administrativa, pelo que seria nula a sanção que lhe fora aplicada. II. Nos termos da jurisprudência do STJ, “o pedido de revisão do processo administrativo disciplinar encontra-se regulado pelos arts. 174 a 182 da Lei 8.112/1990, podendo ser realizado a qualquer tempo, a pedido ou de ofício pela

28 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). Mandado de Segurança 21065/DF. Impetrante: Ronaldo Alvez Cully dos Santos. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 10 de outubro de 2018. Diário da Justiça eletrônico, 22 out. 2018, p. 1-2, grifo nosso.

autoridade, devendo restar demonstrados fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da sanção aplicada, competindo o ônus da prova ao requerente e não constituindo fundamento para a revisão a simples alegação de injustiça da penalidade aplicada, a qual pressupõe a existência de elementos novos, ainda não apreciados no processo originário” (STJ, MS 20.824/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 18/08/2014). Inocorrência da alegada prescrição para a revisão do processo disciplinar. III. Meras alegações de que existe fato novo não têm o condão de abrir a via da revisão do processo disciplinar, sendo indispensável a comprovação da existência de fatos novos, desconhecidos ao tempo do PAD, ou de circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada. [...] VI. Não tendo sido aduzidos fatos novos ou qualquer outra circunstância suscetível de justificar a inocência do punido ou a inadequação da pena aplicada, na forma prevista no art. 147 da Lei nº 8.112/90, impõe-se reconhecer a legalidade do ato que indeferiu a instauração do processo revisional. VII. Mandado de Segurança denegado.²⁹

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AUDITOR FISCAL DO TRABALHO. DEMISSÃO. REVISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DOENÇA MENTAL PARCIAL PERMANENTE CONTEMPORÂNEA AOS FATOS INVESTIGADOS. FALTA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. 1. Conquanto possa ser postulada a qualquer tempo, a revisão deve estar fundada em fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada. 2. Na hipótese dos autos, alega-se a superveniência de incapacidade mental parcial como fato novo a justificar a revisão da pena de demissão aplicada ao impetrante, numa tentativa de demonstrar sua inadequação, ao argumento de que, já na época dos acontecimentos investigados no PAD, o impetrante se encontrava debilitado. 3. A atual situação de parcial debilidade mental do impetrante não alcança a gênese dos ilícitos administrativos

²⁹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). Mandado de Segurança 17666/DF. Impetrante: Marcorélio da Costa Ribeiro. Impetrado: Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário. Relatora: Min. Assusete Magalhães, 10 de dezembro de 2014, *Diário da Justiça eletrônico*, 16 dez. 2014, grifo nosso.

por ele perpetrado quando no exercício do cargo público, porquanto o documento trazido aos autos carece de potencialidade material e jurídica suficiente a causar, ao menos, dúvida quanto à juridicidade do ato de demissão, que permanece legítimo e adequado aos preceitos constitucionais, notadamente a legalidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade. 4. O laudo acostado aos autos não faz qualquer menção de que a deficiência seja contemporânea aos fatos apurados, não indica o período em que tenha se desencadeado, nem mesmo evidencia que à época dos fatos o investigado sofria de qualquer debilidade psiquiátrica. 5. Não tendo sido suficiente para configurar um fato novo, uma circunstância que justifique a inocência do apenado, ou a inadequação da pena, o pedido de revisão torna-se manifestamente improcedente, restando incólume a juridicidade da Portaria n. 40, de 15 de fevereiro de 2005, que demitiu o servidor em razão dos ilícitos administrativos cometidos. [...] 8. A teor do artigo 175 do referido diploma legal [Lei n. 8.112/1990], o ônus da prova no processo revisional é do requerente. Contudo, olvidou-se o impetrante de produzir os elementos probatórios necessários à sua pretensão de demonstrar seu direito líquido e certo à revisão do processo administrativo. 9. Segurança denegada. (g. n.)³⁰

Importante destacar que a apresentação da revisão deve ser feita por meio de advogado e deverá ser demonstrado, desde logo, o atendimento dos pressupostos legais, sob pena de indeferimento³¹, ressaltando-se que, na revisão de punição disciplinar, o ônus da prova cabe ao requerente³².

Caso o interessado tenha falecido ou seja incapaz, o artigo 317³³ da Lei estadual nº 10.261/68 autoriza o requerimento de instauração do

30 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). Mandado de Segurança 11441/DF. Impetrante: José Luiz de Jesus da Silva. Impetrado: Ministro de Estado do Trabalho e Emprego. Relator: Min. Haroldo Rodrigues, 13 de abril de 2011. *Diário da Justiça eletrônico*, 1 jul. 2011 grifos nossos.

31 “Art. 315 [...] §3º – Os pedidos formulados em desacordo com este artigo serão indeferidos” (SÃO PAULO, Lei n. 10.261, de 28 de outubro de 1968, art. 315).

32 “Art. 315 [...] §4º – O ônus da prova cabe ao requerente” (Ibidem, art. 315).

33 “Artigo 317. A instauração de processo revisional poderá ser requerida fundamentadamente pelo interessado ou, se falecido ou incapaz, por seu curador, cônjuge, companheiro, ascendente, descendente ou irmão, sempre por intermédio de advogado. Parágrafo único – O pedido será instruído com as provas que o requerente possuir ou com indicação daquelas que pretenda produzir” (Ibidem, art. 317).

processo revisional por seu curador, cônjuge, companheiro, ascendente, descendente ou irmão.

Nos termos do artigo 318 do Estatuto, será competente para o exame da admissibilidade do pedido de revisão, bem como, caso deferido o processamento, para sua decisão final, a autoridade que aplicou a penalidade ou que a tiver confirmado em grau de recurso. No caso de pena aplicada por Secretário de Estado, confirmada pelo Governador do Estado em grau recursal, consideramos que a competência prevista no dispositivo citado caberia à última autoridade, por força do princípio da hierarquia, visto que a decisão final quanto à punição coube à autoridade superior e, portanto, a ela também caberia decidir quanto à sua revisão.

Como já mencionado, a revisão não é recurso, mas sim um meio de impugnação autônomo, desenvolvendo-se com rito semelhante ao processo administrativo disciplinar, conforme disposto nos artigos 319³⁴ e 320³⁵ da Lei nº 10.261/68.

Por fim, o artigo 316 do Estatuto estabelece que “a pena imposta não poderá ser agravada pela revisão”, espancando eventuais questionamentos acerca da aplicação do preceito da *non reformatio in pejus*.

4. DIREITO DE PETIÇÃO

O direito de petição tem raízes na própria Constituição da República, garantido, em termos gerais, segundo o inciso XXXIV, alínea “a”, do artigo 5º:

Art. 5º. [...]

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

34 “Artigo 319. Deferido o processamento da revisão, será este realizado por Procurador de Estado que não tenha funcionado no procedimento disciplinar de que resultou a punição do requerente” (Ibidem, art. 319).

35 “Artigo 320. Recebido o pedido, o presidente providenciará o apensamento dos autos originais e notificará o requerente para, no prazo de 8 (oito) dias, oferecer rol de testemunhas, ou requerer outras provas que pretenda produzir. Parágrafo único – No processamento da revisão serão observadas as normas previstas nesta lei complementar para o processo administrativo” (Ibidem, art. 320).

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; [...].³⁶

Note-se que o direito de petição tem feição ampla e genérica, voltado à “defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”, podendo ser invocado na esfera administrativa ou judicial, em vários tipos de procedimentos. Segundo a lição de José Afonso da Silva,

O ‘direito de petição’ define-se “como o direito que pertence a uma pessoa de invocar a atenção dos Poderes Públicos sobre uma questão ou uma situação”, seja para denunciar uma lesão concreta e pedir a reorientação da situação, seja para solicitar uma modificação do Direito em vigor, no sentido mais favorável à liberdade. Há nele uma dimensão coletiva, consistente na busca ou defesa de direitos ou interesses gerais da coletividade. Esse direito vinha ligado ao direito de representação. Este não foi repetido. É que o constituinte deve ter raciocinado – e com razão – que a representação pode ser veiculada pela petição, de sorte que a legislação que regulamenta aquela foi recebida e permanece em vigor. O que se tem observado é que o direito de petição é mais uma sobrevivência do que uma realidade. Nota-se também que ele se reveste de dois aspectos: **pode ser uma queixa**, uma reclamação, e então aparece como um recurso não-contencioso (não-jurisdicional) formulado perante as autoridades representativas; por outro lado, **pode ser a manifestação da liberdade de opinião**, e revestir-se do caráter de uma informação ou de uma aspiração dirigida a certas autoridades. Esses dois aspectos, que antes eram separados em **direito de petição e direito de representação**, agora se juntaram no só direito de petição.³⁷

A despeito dessa natureza mais genérica, não se confundindo aos recursos previstos no processo administrativo disciplinar, constata-se, na prática, que o direito de petição é invocado, com certa frequência, nessa espécie de processo, algumas vezes apenas reiterando a matéria já debatida e com mero intuito protelatório; outras, na busca de aplicação subsidiária como alternativa a vias recursais, cujos pressupostos não estão atendidos.

36 BRASIL, Constituição Federal de 1988, art. 5º, grifo nosso.

37 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 132-133, grifo nosso.

A feição genérica, contudo, não autoriza alusão ao direito de petição como substitutivo de recursos não previstos ou não empregados segundo as condições fixadas na legislação, para mera reiteração de inconformismo, ventilando as mesmas questões decididas anteriormente. Nessa linha, ao apreciar o Parecer AJG n° 1157/1999, advertiu o então Procurador do Estado Assessor Chefe da Assessoria Jurídica do Governo, Elival da Silva Ramos, que *o exercício do direito de petição está sujeito à disciplina infraconstitucional, que, no caso de relação estatutária, é a Lei estadual n° 10.261/1968:*

Divirjo do Parecer AJG n° 1157/1999, contudo, ao preconizar que se receba o pedido de revisão a título de exercício do direito constitucional de petição, comportando o petitório do interessado, sob essa rubrica, conhecimento. Venho dizendo e reiterando que **o exercício do direito de petição, sediado no inciso XXXIV, alínea ‘a’, da Lei Maior está sujeito à disciplina infraconstitucional que a esfera competente, por meio da forma adequada, tenha eventualmente estabelecido.** Assim, no caso de relação estatutária, as postulações devem ser apresentadas à Administração na forma e prazos disciplinados na legislação própria, no caso de São Paulo, a **Lei Estadual n° 10.261/68**. Ora, no caso em foco, cuida-se de processo findo, uma vez ultrapassado *in albis* o prazo do inciso II do artigo 240 deste diploma legal, não sendo, de outra parte, cabível a interposição de revisão pelas razões já expostas. Logo, operou-se a **preclusão administrativa** em relação ao ato que exonerou o interessado.³⁸

A Lei estadual n° 10.261/1968 estipulou os meios e condições para exercício de inconformismo diante de sanções disciplinares impostas. Caso já esgotados tais instrumentos ou inviável seu recebimento porque *não preenchidos seus pressupostos*, não cabe pretender aplicação subsidiária do direito de petição, caso não atendidas as condicionantes de seu emprego.

Note-se que os artigos 239³⁹ e 240⁴⁰ da Lei estadual n° 10.261/1968, que disciplinam o direito de petição nas relações estatutárias, sequer inte-

38 RAMOS, Elival da Silva. **Despacho que analisou o Parecer AJG n. 1157/99**. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 1999, p. 8, grifo nosso e do autor.

39 “Artigo 239 – É assegurado a qualquer pessoa, física ou jurídica, independentemente de pagamento, o direito de petição contra ilegalidade ou abuso de poder e para defesa de direitos. §1º [...]” (SÃO PAULO, Lei n° 10.261, de 28 de outubro de 1968, art. 239).

40 “Artigo 240 – Ao servidor é assegurado o direito de requerer ou representar, bem como, nos termos desta lei complementar, pedir reconsideração e recorrer de decisões, no prazo de 30 (trinta) dias, salvo previsão legal específica” (Ibidem, art. 240).

gram o Título VIII, destinado ao procedimento disciplinar, mas *estão* inseridos no Capítulo VII (Do Direito de Petição), que faz parte do Título V (Dos Direitos e Vantagens em Geral). Aludidos dispositivos asseguram a *qualquer pessoa*, física ou jurídica, o *direito de petição contra ilegalidade ou abuso de poder e para defesa de direitos*; e ao *servidor*, em termos genéricos, e não especificamente destinado à aplicação de penas disciplinares, o *direito de requerer ou representar, bem como, pedir reconsideração e recorrer de decisões, no prazo de 30 (trinta) dias, salvo previsão legal específica*.

O direito de petição, portanto, pode ser invocado em processos disciplinares, mas não se limita, nos termos da Lei Estadual nº 10.261/68 ao emprego nesse âmbito, vedando-se o uso como substitutivo dos recursos disciplinares, especialmente para simples reiteração de inconformismo, se já consumada a preclusão administrativa.

Não obstante análise de caso concreto relativo à matéria tributária, pertinente a referência ao Parecer PA nº 77/2003⁴¹, que traz precisa lição sobre o direito de petição. O citado opinativo admitiu que a pretensão deduzida pelo interessado fosse acolhida com amparo no exercício do direito de petição, garantido pelo artigo 5º, inc. XXXIV, “a”, da Constituição Federal, visto que a postulação “formula novo pedido fundamentado em causa diversa e superveniente: a anistia fiscal”⁴², *não se cuidando, desse modo, de mera reiteração de petitório, lastreado nos mesmos fundamentos já expostos*.

O parecer ressaltou ainda que *a lei poderá fixar as condições para exercício de tal direito, que não poderá ser empregado indefinidamente, como instrumento procrastinatório*:

Assim retratada [ao formular novo pedido fundamentado em causa diversa e superveniente], a finalidade objetivada pelo interessado arrima-se no direito de petição albergado constitucionalmente, porque endeçada à defesa de direito que o interessado entende dispor. Essa conceituação transmitida por Celso Ribeiro Bastos, que não discrepa da generalidade das dos demais autores:

41 De autoria do Procurador do Estado Antonio Joaquim Ferreira Custódio (aprovado nas instâncias superiores da PGE).

42 CUSTÓDIO, op. cit., p. 1-9.

“O direito de petição pode ser definido como aquele que, exercitável por qualquer pessoa, tem por objetivo apresentar um pleito de interesse pessoal ou de interesse coletivo, visando com isso obter uma medida que considera mais condizente com o interesse público”.

O exercício desse direito, como qualquer outro contemplado pelo sistema, pode, no entanto, ser disciplinado pelo ordenamento infraconstitucional. Não constitui prerrogativa exercitável ao bel prazer do indivíduo, pela forma que melhor lhe aprouver. Pode, destarte, a lei estabelecer-lhe limites e condições de exercício, desde que não o suprima ou os institua de forma tal que o impeça ou o torne extremamente difícil.⁴³

Pode-se extrair do Parecer PA n° 77/2003 que, *para que a pretensão do interessado seja veiculada – quer como recurso, ou, na ausência de tal previsão, como direito de petição – há de sustentar-se na disciplina infraconstitucional, que ampare a interposição do inconformismo, exercendo-se segundo o regramento fixado para tanto.*

A expressão de inconformismo pela via do direito de petição foi examinada pela Procuradoria Administrativa, em diversas oportunidades, também na seara das relações estatutárias de natureza disciplinar, acolhendo a mesma linha argumentativa desenvolvida no despacho que analisou o Parecer AJG n° 1157/1999 e no Parecer PA n° 77/2003. Para maior clareza, transcrevam-se ementa e trecho do Parecer PA n° 149/2004⁴⁴:

Ementa: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DIREITO DE PETIÇÃO. INADMISSIBILIDADE, DIANTE DO ESGOTAMENTO DA VIA RECURSAL E DA FORMAÇÃO DA COISA JULGADA ADMINISTRATIVA. DEFESA TÉCNICA. DISPENSABILIDADE NO ÂMBITO DA SINDICÂNCIA AVERIGUATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE NULIDADES PROCEDIMENTAIS. NÃO CONHECIMENTO.

[...]

9. O interessado, efetivamente, para manifestar seu inconformismo com a penalidade que lhe foi aplicada, **lançou mão de todos os recursos**

43 Ibidem, p. 1-9, grifo nosso.

44 De autoria do Procurador do Estado Luiz Francisco Torquato Avolio (aprovado nas instâncias superiores da PGE).

administrativos previstos em lei, encontrando-se, de há muito, esgotada a via administrativa.

10. Com efeito, não se afigura ilimitado o direito de recorrer da decisão que aplicar penalidade, visto que pode ser exercido *por uma única vez*, como expressamente dispõe o artigo 312, “caput”, da Lei n. 10.261, de 1968, com a redação conferida pela Lei Complementar n. 942, de 6 de junho de 2003.

11. Dentro da nova sistemática do procedimento disciplinar instituída pela referida Lei Complementar, e consoante bem demonstrado nos precedentes pronunciamentos dos órgãos opinativos e da Comissão Processante, incabível se mostra, na espécie, tanto o *pedido de reconsideração* ao Governador do Estado, posto que já exercitado e não passível de renovação (art. 313), como a *revisão de punição irrecorrível*, diante da inexistência de fatos ou circunstâncias novos (art. 315).

12. Assim, ainda que manifestado o inconformismo do interessado com amparo no direito constitucional de petição, previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, não é de ser admitido novo pedido dirigido ao Governador, à vista da legislação que inadmite a reiteração de recursos, como consignado no Parecer PA n. 77/2003, da lavra do Dr. Antonio Joaquim Ferreira Custódio, que mereceu aprovação pelo Procurador Geral do Estado.

13. O pedido, portanto, não deve ser conhecido, por lhe faltar pressuposto básico de admissibilidade, qual seja, o cabimento do recurso.⁴⁵

Ainda em matéria disciplinar, porém tratando de caso concreto relativo a um integrante da Polícia Civil, que se submete a legislação própria, mas cujos argumentos, na hipótese, permitem paralelo à sistemática da Lei estadual n° 10.261/68, o Parecer PA n° 286/2003⁴⁶ rejeitou a possibilidade de conhecimento, como direito de petição, de pedido de revisão, que não atendia aos pressupostos de admissibilidade. Confira-se trecho do opinativo, que reafirma a impossibilidade de se invocar o direito de petição como fundamento para admissão de recurso ou revisão, se não exercido nos termos e condições impostos pela legislação infraconstitucional:

45 AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. Parecer n° 149/2004. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2004a, grifo nosso.

46 De autoria da procuradora do estado Maria Lúcia Pereira Moióli (aprovado nas instâncias superiores da PGE).

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DISCIPLINAR – demissão a bem do serviço público. REVISÃO. Pedido formulado por ex- investigador de Polícia, demitido a bem do serviço público, nos termos dos artigos 74, inciso II e 75, incisos II e VI, ambos da LC 207/79 alterada pela LC n. 922/02. Inexistência de fatos novos ou circunstâncias ainda não apreciadas ou vícios insanáveis de procedimento que justifiquem, conforme solicitado pelo interessado, a redução da pena de demissão qualificada. Proposta de indeferimento do pedido de revisão, nos termos do artigo 122, §3º da LC n. 207/79 alterada pela LC n. 922/02. **Inviabilidade do conhecimento do pedido de revisão, como direito de petição, assegurado no artigo 5º, inciso XXXIX, alínea ‘a’ da Constituição Federal.** Competência do Governador do Estado, autoridade que aplicou a penalidade.

[...]

14. Na realidade, no presente pedido de revisão, o interessado repete seus argumentos e postulações anteriormente apreciadas; sendo aqui de se ressaltar novamente que, em virtude da independência das instâncias penal e administrativa, a r. decisão judicial em tela não lhe favorece, uma vez que, por não negar a existência do fato ou da sua autoria, não repercute nesta esfera administrativa para excluir os ilícitos previstos no artigo 75, incisos II e VI, da Lei Complementar n. 207/79, alterada pela Lei Complementar n. 922/02, que alicerçaram a decisão punitiva ora impugnada.

15. Posto isto, opinamos pelo indeferimento pedido de revisão, nos termos do artigo 122, §3º da Lei Complementar n. 207/79, com a redação dada pela Lei Complementar n. 922/02.

16. Por fim, com a devida vênia da Consultoria Jurídica da Secretaria da Segurança Pública, entendemos que **o presente pedido de revisão não pode ser conhecido como direito de petição, previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal, não só pela ausência de seus pressupostos, como também porque o mesmo deve ser exercido nos termos e condições impostos pela legislação infraconstitucional de regência, no caso dos autos, a Lei Complementar n. 207/79, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 922/02.**⁴⁷

47 MOIÓLI, Maria Lúcia Pereira. Parecer nº 286/2003. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2004, p. 1-12, grifo nosso.

Não atende, portanto, aos pressupostos do direito de petição a pretensão de seu emprego como mera reiteração de inconformismo, quando esgotadas as vias recursais próprias.

A existência de condicionantes ao direito de petição, fixadas em normas instrumentais, que disciplinam a interposição de recursos, é reconhecida também por nossos tribunais superiores. Confira-se acórdão proferido pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 28.156:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS INTEMPESTIVOS. NÃO OCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO DIREITO DE PETIÇÃO.

O entendimento deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o direito de petição e as garantias do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal não são absolutos e seu exercício se perfaz nos termos das normas processuais que regem a matéria, em conformidade com o que dispõem as normas instrumentais, *in casu*, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92) e o Regimento Interno do TCU (RITCU). Agravo regimental conhecido e não provido.⁴⁸

Mencione-se, também, excerto do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 263.975:

O direito de petição, fundado no art. 5º, XXXIV, a, da Constituição não pode ser invocado, genericamente, para exonerar qualquer dos sujeitos processuais do dever de observar as exigências que condicionam o exercício do direito de ação, pois, tratando-se de controvérsia judicial, cumpre respeitar os pressupostos e os requisitos fixados pela legislação processual comum. A mera invocação do direito de petição,

48 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Agravo Regimental em Mandado de Segurança 28.156/DF. Agravante: Associação de ensino superior de Nova Iguaçu – SESNI; Fábio Gonçalves Raunheitti. Agravado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relatora: Min. Rosa Weber, 2 de setembro de 2014. *Diário da Justiça eletrônico*, 17 set. 2014, p. 1, grifo nosso.

por si só, não basta para assegurar à parte interessada o acolhimento da pretensão que deduziu em sede recursal.⁴⁹

Na mesma linha, a jurisprudência exarada pelo Superior Tribunal de Justiça, da qual se extrai a ementa do acórdão referente ao julgamento do Mandado de Segurança nº 25.131/DF:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. OPERAÇÃO “CARNE FRACA”. PROVA EMPRESTADA DE INQUÉRITO POLICIAL E AÇÃO PENAL CORROBORADA POR ELEMENTOS COLHIDOS NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. LICITUDE. SÚMULA 591/STJ. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO RESPEITADOS. DIREITO CONSTITUCIONAL DE PETIÇÃO. CARÁTER NÃO ABSOLUTO. GRAVAÇÃO TELEFÔNICA ENVOLVENDO PESSOAS NÃO INVESTIGADAS. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL COM A INTERCEPTAÇÃO QUE SERVIU DE FUNDAMENTO PARA A COMISSÃO PROCESSANTE. INAPLICABILIDADE DA TEORIA DOS FRUTOS DA ÁRVORE ENVENENADA.

[...]

5.O direito constitucional de petição, invocado pelo impetrante para sustentar a ocorrência de ilegalidade na rejeição de seu pedido de nulidade, formulado logo após a apresentação do Relatório Final, não prospera, uma vez que não encontra respaldo no procedimento descrito na Lei 8.112/90. A jurisprudência do STF é “no sentido de que o direito de petição e as garantias do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal não são absolutos e seu exercício se perfaz nos termos das normas processuais que regem a matéria” (MS 28.156/DF, Relatora Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 17.9.2014).

[...]

7.Ordem denegada. Prejudicado o Agravo Interno contra a decisão que indeferiu a tutela provisória.⁵⁰

49 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 263975/RN. Agravante: xxxxx. Agravado: xxxxx. Relator: Min. Celso de Mello, 26 de setembro de 2000, *Diário da Justiça*, 2 fev. 2001, p. 1.

50 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). Mandado de Segurança 25131/DF. Impetrante: Eraldo Cavalcanti Sobrinho. Impetrado: Ministro da Agricultura, Pecuária

Em síntese, portanto, a jurisprudência dos Tribunais Superiores ratifica o entendimento aprovado institucionalmente, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, no sentido de que a lei poderá fixar as condições para exercício do direito de petição, orientando sua aplicação, que não poderá se dar indefinidamente, como instrumento procrastinatório.

5. CONCLUSÃO

A fungibilidade dos recursos, a instrumentalidade das formas, a eficiência e celeridade no processo, conquanto minimizem o rigor acerca da correta denominação do recurso ou de seu endereçamento, privilegiando a garantia ao direito de defesa em detrimento do formalismo, não devem ser interpretados como uma autorização para não atendimento dos pressupostos legalmente previstos ou para indefinida apresentação de recursos ou outras manifestações de inconformismo, que não tenham respaldo na respectiva legislação de regência.

As modalidades com natureza recursal indicadas no Capítulo V do Título VIII do Estatuto do Funcionalismo, que trata do procedimento disciplinar, quais sejam, o recurso hierárquico e o pedido de reconsideração; e outros instrumentos também empregados no contexto da defesa de caráter administrativo disciplinar, como a revisão administrativa⁵¹ e o exercício do direito de petição⁵² apresentam requisitos próprios, que orientam seu emprego.

Os precedentes exarados pela Procuradoria-Geral do Estado e a jurisprudência dos Tribunais Superiores apontam que, para que a pretensão do interessado seja veiculada – quer como recurso, pedido de reconsideração, revisão, ou como direito de petição – há de sustentar-se na disciplina infraconstitucional, que ampare a interposição do inconformismo, exercendo-se segundo o regramento fixado para tanto.

e Abastecimento. Relator: Min. Herman Benjamin, 27 de novembro de 2019, *Diário da Justiça eletrônico*, 8 maio 2020, p. 1-2, grifos nossos.

51 SÃO PAULO, Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, capítulo VI do Título VIII.

52 BRASIL, Constituição Federal de 1988, art. 5º, inc. XXXIV, “a”; SÃO PAULO, op. cit., arts. 239-240, Capítulo VII, Título V.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. **Parecer nº 149/2004**. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2004a.

AVOLIO, Luiz Francisco Torquato. **Parecer PA nº 315/2004**. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2004b.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). Mandado de Segurança 17666/DF. Impetrante: Marcorélio da Costa Ribeiro. Impetrado: Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário. Relatora: Min. Assusete Magalhães, 10 de dezembro de 2014, **Diário da Justiça eletrônico**, 16 dez. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). Mandado de Segurança 21065/DF. Impetrante: Ronaldo Alvez Cully dos Santos. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 10 de outubro de 2018. **Diário da Justiça eletrônico**, 22 out. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). Mandado de Segurança 21120/DF. Impetrante: Dilson Juarez Abreu. Impetrado: Ministro de Estado da Saúde. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 22 de fevereiro de 2018. **Diário da Justiça eletrônico**, 1 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). Mandado de Segurança 25131/DF. Impetrante: Eraldo Cavalcanti Sobrinho. Impetrado: Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Relator: Min. Herman Benjamin, 27 de novembro de 2019, **Diário da Justiça eletrônico**, 8 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). Mandado de Segurança 11441/DF. Impetrante: José Luiz de Jesus da Silva. Impetrado: Ministro de Estado do Trabalho e Emprego. Relator: Min. Haroldo Rodrigues, 13 de abril de 2011. **Diário da Justiça eletrônico**, 1 jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Seção). Mandado de Segurança 14450/DF. Impetrante: Vera Lúcia de Araújo Costa. Impetrado: Ministro de Estado da Saúde. Relator: Min. Gurgel de Faria, 26 de novembro de 2014. **Diário da Justiça eletrônico**, 19 dez. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Recurso ordinário em Mandado de Segurança 12925/PE. Recorrente: xxxxxxxx. Recorrido: xxxxxxxx. Relator: Min. Paulo Medina, 7 de outubro de 2003. **Diário da Justiça eletrônico**, 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 22064/MS. Recorrente: Leonilda dos Santos Cangussu. Recorrido: Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Vasco Della Giustina, 20 de setembro de 2011. **Diário da Justiça eletrônico**, 5 out. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Compilado**: processo administrativo disciplinar. Brasília, DF: STJ, 2020. Jurisprudência em teses, n. 154.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Agravo Regimental em Mandado de Segurança 28.156/DF. Agravante: Associação de ensino superior de Nova Iguaçu – SESNI; Fábio Gonçalves Raunheitti. Agravado: Presidente do Tribunal de Contas da União. Relatora: Min. Rosa Weber, 2 de setembro de 2014. **Diário da Justiça eletrônico**, 17 set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 263975/RN. Agravante: xxxxx. Agravado: xxxxx. Relator: Min. Celso de Mello, 26 de setembro de 2000, **Diário da Justiça**, 2 fev. 2001.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância**: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CUSTÓDIO, Antonio Joaquim Ferreira. **Parecer nº 77/2003**. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2003.

LESSA, Sebastião José. **Temas práticos de direito administrativo disciplinar**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2005.

MOIÓLI, Maria Lúcia Pereira. **Parecer nº 286/2003**. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2004.

RAMOS, Elival da Silva. **Despacho que analisou o Parecer AJG nº 1157/99**. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 1999.

SÃO PAULO. Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**: seção 1, São Paulo, p. 2, 29 out. 1968.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

PARECER nº 50/2021. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2021.