



Assunto: Quando a autoridade competente entender que a penalidade cabível ao acusado é mais gravosa do que a sugerida pela comissão, deverá ser oportunizado ao acusado o exercício do contraditório?

**ILUSTRES MEMBROS DA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DE CORREIÇÃO DO DISTRITO FEDERAL – CCC/DF,**

**1. RELATÓRIO:**

Trata-se de estudo com o escopo de consolidar orientação que forneça segurança jurídica às comissões de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) e às autoridades julgadoras, especialmente no tocante à necessidade de uma nova oitiva da defesa do servidor quando a autoridade administrativa, em contrariedade à sugestão da comissão processante, cogita aplicar uma penalidade mais severa. A questão subjacente foi assim formulada:

*"Quando a autoridade competente entender que a penalidade cabível ao acusado é mais gravosa do que a sugerida pela comissão, deve ser oportunizado ao acusado o exercício do contraditório?"*

Em última análise, o ponto nodal desta indagação reside na obrigatoriedade – ou não – de assegurar ao servidor, no contexto do Processo Administrativo Disciplinar, o direito de ser ouvido novamente após a conclusão do relatório final pela comissão processante e antes da prolação da decisão final pela autoridade competente, especialmente nas situações em que esta última considere a aplicação de sanção mais gravosa do que a inicialmente recomendada.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

**A) SÚMULA 672 DO STJ: CONSAGRAÇÃO DO ENTENDIMENTO SOBRE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA NO PAD**

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), visando consolidar seu entendimento acerca do direito de ampla defesa e do contraditório no Processo Administrativo Disciplinar, editou a Súmula 672, que estabelece que:

*"A alteração da capitulação legal da conduta do servidor, por si só, não enseja a nulidade do processo administrativo disciplinar."*

Esse enunciado sumular reflete a posição da Corte de que, em processos administrativos disciplinares, **a modificação, pela autoridade julgadora, da tipificação jurídica atribuída à conduta do servidor, sem que haja alteração dos fatos subjacentes, não invalida o procedimento**, desde que sejam rigorosamente observados os princípios do contraditório e da ampla defesa **durante toda a fase instrutória**.

O entendimento consagrado na Súmula 672 orienta que, no processo administrativo disciplinar, assim como no processo penal, **a essência da defesa se dirige aos fatos imputados ao servidor e não à tipificação jurídica ou à penalidade eventualmente sugerida pela comissão processante.**

Trata-se de raciocínio similar ao usado na aplicação do instituto da *emendatio libelli* no procedimento do Tribunal do Júri, sendo consequência direta da aplicação do brocardo *narra mihi factum dabo tibi jus* (narra-me o fato e te darei o direito).

Assim, a autoridade julgadora possui discricionariedade para promover a reclassificação da conduta, **desde que tal mudança não introduza novos elementos fáticos que alterem substancialmente a acusação inicial.** Tal interpretação visa assegurar que o processo administrativo disciplinar seja conduzido com eficiência e objetividade, sem a necessidade de intimações adicionais que possam atrasar indevidamente o procedimento.

## ***B) O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR***

Os princípios do contraditório e da ampla defesa, consagrados pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LV, são pilares fundamentais de qualquer processo administrativo ou judicial, garantindo ao acusado o direito de ser ouvido e de contestar qualquer acusação que venha a ser utilizada contra ele.

No âmbito dos processos administrativos disciplinares, esses princípios adquirem especial relevância, uma vez que asseguram que o servidor tenha a oportunidade de influenciar o desfecho do processo por meio de uma defesa ampla e efetiva.

Hodiernamente, o contraditório é entendido não somente como intimação e ciência de todos os atos processuais, **mas, principalmente, como a possibilidade de efetiva participação e de influenciar na decisão a ser tomada pela autoridade julgadora, colaborando para uma decisão final justa,** sendo este considerado o aspecto substancial do Princípio do Contraditório <sup>[1]</sup>.

Entretanto, conforme a jurisprudência do STJ, uma vez garantida a ampla defesa e o contraditório **durante a fase instrutória,** não há que se falar em nulidade do PAD pela simples ausência de nova intimação para manifestação específica do servidor após o relatório final, mormente quando não houve qualquer alteração fática substancial ou reinterpretação fática pela autoridade julgadora, mas apenas **uma retificação (emendatio) da consequência jurídica sugerida pela comissão processante, especialmente se essa consequência jurídica ou sanção é especificamente aquela prevista em lei para os fatos apurados.**

A defesa do servidor, como já explicitado, se dirige aos fatos imputados e apurados e não à qualificação jurídica ou ao rigor da sanção eventualmente aplicável. **Tampouco o processado tem direito adquirido a um erro de capitulação fática sugerido pela comissão processante.** Por esse motivo a lei 8.112/90 prevê expressamente a possibilidade de a autoridade julgadora agravar a penalidade sugerida pela comissão processante quando o relatório final contrariar a prova dos autos (*In verbis*):

*“Art. 168. O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando **contrário às provas dos autos.**”*

*Parágrafo único. Quando o relatório da comissão contrariar as provas dos autos, a autoridade julgadora poderá, **motivadamente,** agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.”*

Dispositivo de raciocínio similar também existe na Lei Complementar Distrital n.840:

*Art. 257. A autoridade julgadora deve decidir, **motivadamente, conforme as provas dos autos.***

§ 1º A autoridade julgadora pode converter o julgamento em diligência para repetição de atos processuais ou coleta de novas provas, caso seja necessário para a elucidação completa dos fatos.

§ 2º Em caso de divergência com as conclusões do relatório da comissão processante, a autoridade julgadora pode agravar a sanção disciplinar proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.

Assim, a autoridade julgadora pode, **sempre fundamentadamente**, divergir da recomendação da comissão e adotar sanção mais grave, **desde que permaneça adstrita à prova dos autos e aos fatos apurados e tenham sido respeitados os direitos de ampla defesa e contraditório previamente exercidos**.

Por outro lado, não pode a autoridade julgadora alterar substancialmente o panorama fático apurado, **nem mesmo por meio de reinterpretação fática ou reavaliação probatória**, pois, nesse caso, estar-se-ia suprimindo o direito do servidor ao contraditório substancial, entendido como a possibilidade de tentar influenciar na aplicação da pena ao caso concreto e velar, não somente pela legalidade, mas também pela razoabilidade e proporcionalidade consoante as circunstâncias do caso.

Se a autoridade julgadora entende que as provas dos autos não elucidaram os fatos de forma suficiente, deve converter o julgamento em novas diligências, consoante determina o §1º do artigo 257 da LC 840 e não os reinterpretar de forma mais prejudicial ao acusado sem dar-lhe a chance de se defender dessa reinterpretação ou reavaliação.

### ***C) PRINCÍPIOS DA VEDAÇÃO À DECISÃO SURPRESA E DA SEGURANÇA JURÍDICA***

O princípio da vedação à decisão surpresa, inscrito no art. 10 do Código de Processo Civil <sup>[2]</sup>, visa impedir que as partes sejam surpreendidas por decisões fundamentadas em aspectos que não puderam ser previamente discutidos. No entanto, no âmbito dos processos administrativos disciplinares, o STJ entende que tal princípio não demanda, necessariamente, uma nova intimação do servidor após o relatório final, mesmo quando a autoridade administrativa pretende adotar uma sanção mais severa.

Para o STJ, o princípio da segurança jurídica é preservado desde que o servidor esteja ciente dos fatos que lhe são imputados e tenha exercido amplamente seu direito ao contraditório e à ampla defesa durante a instrução. A decisão da autoridade julgadora, ao agravar a sanção, não ofenderia a segurança jurídica **se fundamentada nos mesmos fatos sobre os quais o servidor já teve oportunidade de se manifestar**.

Essa interpretação evita a introdução de nulidades processuais sem justificativa concreta, mantendo o equilíbrio entre celeridade e segurança no PAD.

Contudo, se houver uma alteração substancial dos fatos no momento do julgamento pela autoridade competente, ainda que por meio de reavaliação, deve-se ouvir a parte acusada, sob pena de ofensa ao contraditório substancial e à vedação à decisão surpresa (corolário da boa fé objetiva).

A Lei de Introdução ao Direito Brasileiro diz que o Administração Pública tem o dever de contribuir para o aumento da segurança jurídica <sup>[3]</sup>. Por isso, **o correto é que o julgamento se atenha ao relatório fático obtido ao longo do processo** em contraditório substancial e, caso haja necessidade de diligências adicionais, essas sejam recomendadas pela autoridade julgadora.

Caso a capitulação e as consequências jurídicas apontadas pela comissão processante estejam equivocadas **estas podem ser corrigidas** pela autoridade julgadora sem necessidade de oitiva da defesa, mormente quando a sanção aplicável ao caso concreto é aquela especificamente prevista em lei, **mas jamais os fatos devem ser reinterpretados ou revalorados ao arbítrio ou bel prazer da autoridade julgadora**, sem que o interessado tenha o direito de manifestar-se, sob pena de flagrante nulidade ante o evidente prejuízo sofrido pela defesa, que não teve a oportunidade de influenciar ou de participar dessa

reinterpretação fática que lhe foi mais gravosa.

#### **D) PRINCÍPIO DO “PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF”**

O princípio do “*pas de nullité sans grief*” (não há nulidade sem prejuízo) estabelece que uma nulidade processual somente deve ser declarada quando houver prejuízo efetivo ao direito de defesa do acusado. Esse princípio visa garantir que o processo administrativo disciplinar se desenvolva de forma eficiente, racional e sem formalismos desnecessários, preservando a segurança jurídica e a integridade do direito de defesa.

No contexto dos processos administrativos disciplinares, o princípio é particularmente relevante, pois evita que meras falhas formais, sem impacto concreto na defesa do servidor, resultem na nulidade do procedimento.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reforça esse entendimento, reconhecendo que **a ausência de uma nova intimação após o relatório da comissão processante não configura vício ou nulidade**, a menos que **se comprove prejuízo substancial ao exercício da defesa**.

Vejamos:

SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS NO MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. JULGAMENTO MONOCRÁTICO. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTA CORTE. POSSIBILIDADE. FRAGILIDADE DO ACERVO PROBATÓRIO QUE CONDUZIU À CONDENAÇÃO DISCIPLINAR DO IMPETRANTE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. INFRAÇÃO FUNCIONAL CAPITULADA COMO CRIME. INCIDÊNCIA DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS DO ART. 109 DO CÓDIGO PENAL. PENALIDADE DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. CONSTITUCIONALIDADE. **INTIMAÇÃO DO SERVIDOR APÓS APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL. DESNECESSIDADE.** RECONHECIMENTO DE NULIDADE NO PAD. **COMPROVAÇÃO DE EFETIVO PREJUÍZO NÃO VERIFICADA.** PREVISÃO DE SANÇÃO ESPECÍFICA. DISCRICIONARIEDADE NA APLICAÇÃO DA PENALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 650/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CPC/2015. DESCABIMENTO.

[...] VI - O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 418/DF, firmou o entendimento no sentido de ser constitucional a pena de cassação de aposentadoria, não obstante a natureza contributiva do benefício previdenciário.

VII - **A falta de intimação do servidor público, após a apresentação do relatório final pela comissão processante, em processo administrativo disciplinar, não configura ofensa às garantias do contraditório e da ampla defesa, ante a ausência de previsão legal. Precedentes do STF e do STJ.**

VIII - **A jurisprudência desta Corte encampa orientação segundo a qual, em processo administrativo disciplinar, apenas se declara a nulidade de um ato processual quando houver efetiva demonstração de prejuízo à defesa, por força da aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*, o que não ocorreu na espécie.**

IX - **Não há discricionariedade na aplicação da penalidade quando a legislação de regência indica a sanção específica para determinada hipótese, como verificado no caso em exame. Súmula n. 650/STJ.**

X - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

XI - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta

inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não sucedeu no caso.

XII - Agravo Interno improvido. (AgInt nos EDcl no MS n. 25.242/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 25/10/2022, DJe de 27/10/2022; sem grifos no original.)

Assim, a autoridade julgadora, ao divergir da comissão processante quanto à penalidade, pode reclassificar a conduta ou agravar a sanção sem a necessidade de nova oitiva do servidor, **mormente quando a sanção mais gravosa é a especificamente prevista em lei**, desde que **os fatos permaneçam inalterados** e os direitos ao contraditório e à ampla defesa tenham sido assegurados durante toda a instrução processual. Essa interpretação assegura que o processo administrativo disciplinar atenda à sua função de forma célere e efetiva, evitando a anulação por meros vícios formais que, na prática, não afetam a substância da verdade material apurada processualmente.

Portanto, o princípio do “*pas de nullité sans grief*” assegura um equilíbrio entre a forma e o conteúdo, permitindo que o processo siga adiante sem o ônus de formalidades desnecessárias ou nulidades infundadas, sempre que se verifique que a defesa do servidor foi plenamente garantida quanto aos aspectos essenciais do contraditório e da ampla defesa.

### ***E) AUTONOMIA DA AUTORIDADE JULGADORA E VINCULAÇÃO AOS FATOS***

Por fim, deve ser observada a autonomia da autoridade julgadora para divergir da comissão processante quanto à recomendação punitiva. **A autoridade administrativa não está vinculada à sugestão de penalidade, mas tão somente aos fatos que foram apurados durante a instrução.** Dessa forma, é plenamente possível que a autoridade decida aplicar uma sanção mais severa, desde que **a decisão se fundamente nos mesmos elementos fáticos** sobre os quais o servidor teve a oportunidade de se defender.

No campo prático, tal hipótese normalmente ocorre quando todos os fatos apurados ao longo do processo concorrem para uma pena de demissão (em que não há qualquer discricionariedade em sua aplicação pela autoridade julgadora) <sup>[4]</sup> e a comissão processante, apesar de seu relatório ser indubitável quanto aos fatos, sugere uma pena mais branda como a suspensão.

Nesse caso a autoridade julgadora tem o dever de corrigir a capitulação ou consequência jurídica sugeridas equivocadamente pela comissão processante e aplicar a sanção prevista em lei de forma vinculada, ainda que mais gravosa, **sem qualquer necessidade de intimação da defesa para nova oitiva, uma vez que os fatos já contestados permanecem os mesmos e o acusado se defende dos fatos e não de sua capitulação legal.**

Esse entendimento reflete a ideia de que o contraditório se destina à **contestação dos fatos imputados, e não à tipificação jurídica ou ao rigor da sanção.** Com isso, é assegurado que a administração possa adotar uma penalidade proporcional e fundamentada, sem a imposição de novas formalidades que retardem desnecessariamente o desfecho do processo.

## **3. CONCLUSÃO**

À luz da Súmula 672 do Superior Tribunal de Justiça, bem como dos princípios constitucionais aplicáveis, conclui-se que a ausência de intimação para manifestação específica do servidor após o relatório final da comissão processante não constitui necessariamente vício ou nulidade processual, mesmo que a autoridade julgadora opte por uma sanção mais rigorosa, mormente quando tal sanção é a especificamente prevista na lei para o fato apurado e a autoridade julgadora limitou-se a corrigir a capitulação dada aos fatos apurados pela comissão (num raciocínio análogo ao da *emendatio libelli*).

Esse entendimento visa garantir que o processo administrativo disciplinar seja conduzido de

maneira célere e eficiente, mantendo o respeito aos direitos fundamentais de defesa e contraditório, sem a imposição de formalidades que não impactam substancialmente a proteção jurídica do servidor.

De maneira diferente, caso a autoridade julgadora altere substancialmente os fatos apurados, **ainda que por meio de uma reavaliação das provas ou reinterpretação fática**, e tal alteração ou reinterpretação possa acarretar a aplicação de uma sanção mais gravosa, com evidente prejuízo ao acusado, nesse caso e unicamente nesse caso, deve-se possibilitar ao processado a oportunidade de uma nova manifestação, em homenagem aos princípios da não surpresa (artigo 10 do CPC), razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa e do contraditório substancial.

#### 4. ENUNCIADO PROPOSTO:

À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ (SÚMULA 672), NÃO SE FAZ NECESSÁRIA A INTIMAÇÃO DA DEFESA PARA NOVA MANIFESTAÇÃO QUANDO A AUTORIDADE JULGADORA ENTENDER POR PENALIDADE MAIS GRAVOSA QUE A RECOMENDADA PELA COMISSÃO PROCESSANTE, DESDE QUE OS FATOS IMPUTADOS AO SERVIDOR TENHAM SIDO OBJETO DE EFETIVO CONTRADITÓRIO AO LONGO DA INSTRUÇÃO E A AGRAVAÇÃO DA SANÇÃO NÃO DECORRA DE ALTERAÇÃO OU REINTERPRETAÇÃO FÁTICA QUE ALTERE SUBSTANCIALMENTE O QUE FOI APURADO PELA COMISSÃO PROCESSANTE AO LONGO DO PROCESSO.

Ao elevado discernimento deste Colegiado.

[1] Moreira, Victória Hoffmann. *O princípio do contraditório como garantia de influência e não surpresa*  
In://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-do-contraditorio-como-garantia-de-influencia-e-nao-surpresa/382826918.  
Acesso em 08/11/2024.

[2] Art.10 do CPC: O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual **não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar**, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

[3] Art. 30. As autoridades públicas **devem atuar para aumentar a segurança jurídica** na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

[4] Exemplo: Em casos de crimes contra a Administração Pública.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **GIULLIANO CACULA MENDES - Matr.0174884-X, Membro da Comissão**, em 21/11/2024, às 16:09, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL FERNANDES CARVALHO - Matr.1719018-5, Membro da Comissão**, em 22/11/2024, às 09:53, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&verificador=156416916](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=156416916) código CRC= **07961AE9**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
Anexo do Palácio do Buriti, 12º ao 14º andar. - Bairro Zona Cívico Administrativa - CEP 70075-900 -  
Telefone(s):  
Sítio - [www.cg.df.gov.br](http://www.cg.df.gov.br)

