

A AUDIÊNCIA NO PAD E A LEI ESTADUAL N.º 20.656/2021

Resumo: O presente estudo tem por temática central o aspecto suplementar do Código do Processo Civil na Lei Estadual n.º 20656, de 03 de agosto de 2021, lei aplicada ao rito do Processo Administrativo Disciplinar – PAD de servidores públicos estaduais. A delimitação do tema tem por foco a análise do rito da audiência no PAD, cuja problematização do tema consiste em compreender até que ponto o CPC/2015 acompanha o rito da audiência no interior do PAD, estabelecido pela Lei Estadual n.º 20656/2021. Tendo em vista as dificuldades que se apresentam em relação à condução audiência no PAD que este estudo se justifica, pois, os itens não contemplados na lei estadual específica devem ter no CPC/2015 o caráter suplementar, porém a audiência no PAD e a audiência de instrução prevista no CPC apresentam aspectos que se divergem e, por vezes, até se antagonizam. Sendo assim, o presente estudo tem por intuito tentar compreender até que ponto o CPC alcança e consegue atender a suplementariedade na fase de instrução, especificamente no rito da audiência, prevista pela lei estadual. O presente estudo tem por finalidade desenvolver uma forma de organização para o rito de audiência no contexto do PAD, e, para tal, se buscou utilizar de pesquisa bibliográfica que contemplasse como ocorrem as audiências no PAD e no âmbito do Processo Civil, tendo em vista a suplementariedade deste em relação à legislação específica, a Lei Estadual n.º 20656/21, no que concerne ao procedimento do PAD. Além disso, a pesquisa se deu sob o método dedutivo, uma vez que se analisou através da bibliografia apresentada sobre o tema o rito da audiência no PAD e no Processo Civil, definindo ao final uma possível organização para o referido rito no PAD.

Palavras-chave: Audiência; Suplementariedade da lei; Processo Administrativo Disciplinar; CPC/2015; servidor público.

Sumário: 1. INTRODUÇÃO; 2. PROCESSO ADMINISTRATIVO; 3. A AUDIÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO; 4. CONCLUSÃO.

1. INTRODUÇÃO

Destinado a apurar as irregularidades praticadas pelos servidores públicos o Processo Administrativo Disciplinar - PAD é um procedimento singular no âmbito do sistema jurídico brasileiro.

No estado do Paraná este expediente é regido pelo que preconiza a Lei Estadual n.º 20656, de 03 de agosto de 2021, que estabelece as normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica.

Ocorre que no § 3.º da lei supracitada se prevê a supletividade da Lei Federal n.º 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil nos casos de omissão deste Código.

O presente estudo pretende refletir sobre a aplicação do CPC/2015, de forma suplementar à Lei Estadual n.º 20656/2021 no rito da audiência. Mas, antes de adentrar no mérito do estudo em questão se faz necessário compreender melhor os aspectos relativos a suplementaridade e subsidiariedade de uma lei, pois tais conceitos se constituem em essencial importância para o presente estudo.

A supletividade da lei nos processos administrativos e o Código de Processo Civil de 2015 são temas relevantes no âmbito jurídico, pois tratam da aplicação de normas subsidiárias em casos em que a legislação específica não oferece regras detalhadas para determinadas situações.

No contexto dos processos administrativos, a supletividade da lei se refere à utilização de normas gerais do direito processual civil quando não houver disposições específicas na legislação administrativa. Isso ocorre porque a Administração Pública possui sua própria normatização para regular seus procedimentos, mas nem sempre essas regras são abrangentes o suficiente para tratar de todas as questões processuais que possam surgir.

Nesse sentido, o Código de Processo Civil de 2015, que é a principal legislação processual civil do Brasil, desempenha um papel fundamental. Seu caráter supletivo permite que suas disposições sejam aplicadas subsidiariamente aos processos administrativos, preenchendo eventuais lacunas normativas.

Essa supletividade traz benefícios importantes para a garantia dos direitos dos administrados, pois permite a utilização de princípios e regras fundamentais do devido processo legal, tais como o contraditório, a ampla defesa, a igualdade das partes, a imparcialidade do julgador, entre outros.

Dessa forma, quando não há previsão específica na legislação administrativa, os órgãos e entidades da Administração Pública podem recorrer às normas do Código de Processo Civil de 2015 para suprir as lacunas e garantir um procedimento justo e equilibrado.

O artigo 15 do CPC/2015 estabelece que *“na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”*. A partir da regra disposta se identificam

dois elementos que merecem análise: trata-se dos conceitos de supletividade e subsidiariedade.

Quanto ao caráter subsidiário do CPC/2015 ao processo administrativo, que se constitui no foco do presente estudo, contempla situações em que se tem previsão legal na legislação específica, mas de forma genérica e, desta forma, o CPC/2015 traria elementos para complementar a lei, concebendo soluções mais plausíveis e adequadas ao administrado. Neste sentido se pode dizer que:

(...) contempla-se a aplicação subsidiária do CPC às situações em que haja semelhante figura normativa no campo da lei processual civil e das leis processuais administrativas. Sem embargo desta sobreposição, aplica-se subsidiariamente o CPC aos casos em que esta lei nacional veicule soluções mais generosas e prestantes à tutela do interesse público e à defesa dos interesses dos administrados, se comparadas àquelas concebidas no bojo das leis processuais administrativas dos entes federados. (ZOCKUN, 2016,p.1)

Diante do exposto o que se evidencia é que o caráter subsidiário diz respeito a uma solução mais adequada a um determinado dispositivo da lei específica, ou seja, em ambas as leis, CPC/15 e a específica na área administrativa, existem a uma solução mais adequada a um determinado dispositivo da lei específica, ou seja, em ambas as leis, CPC/15 e a específica na área administrativa, existem a previsão legal para determinada situação, porém no CPC/2015 se evidencia uma melhor solução para a questão imposta e, por tal, subsidiaria a lei específica.

Quanto ao caráter supletivo este se evidencia quando não se possui previsão legal para determinada situação na lei específica, e, por tal, o CPC/2015 suplementaria, ou seja, traria a solução para a omissão da lei específica. Nestes termos se pode considerar que:

Aplica-se o CPC supletivamente caso o instituto nele previsto não encontre paralelo nas leis processuais administrativas. É o que se dá, por exemplo, pela possibilidade de se determinar a suspensão do andamento de processos administrativos cuja relação jurídica posta em discussão seja objeto de recurso especial e extraordinário repetitivo (art. 1037 do CPC). Ou, ainda, pela impositiva instauração do incidente de solução de demandas repetitivas em relação a processos administrativos (art. 976 do CPC). (ZOCKUN, 2016,p.1)

No entanto, é importante ressaltar que a aplicação supletiva do Código de Processo Civil de 2015 nos processos administrativos não é automática. Ela deve ocorrer de forma ponderada e adequada à natureza e às peculiaridades dos processos

administrativos, levando em consideração os princípios que regem a Administração Pública, tais como a eficiência, a celeridade e a supremacia do interesse público.

Além disso, é fundamental que o administrado tenha ciência das normas e dos direitos que lhe são conferidos nesse contexto, para poder exercer sua defesa de forma plena e efetiva. A transparência e a publicidade dos atos administrativos também desempenham um papel essencial nesse processo, garantindo a legitimidade e a confiança nas decisões administrativas.

Em resumo, a supletividade da lei nos processos administrativos e a utilização do Código de Processo Civil de 2015 como fonte subsidiária de normas visam assegurar a proteção dos direitos dos administrados e promover a justiça e a equidade nos procedimentos administrativos. A correta aplicação dessas normas contribui para um sistema jurídico mais consistente e para uma Administração Pública mais transparente e eficiente.

No que concerne a Lei Estadual n.º 20656/21, que normatiza os procedimentos administrativos no estado do Paraná, assim prevê em seu artigo 1º, § 3º: “As normas da Lei Federal n.º 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil aplicam - se supletivamente nos casos de omissão deste Código”. Sendo assim, a previsão que traz a lei é de caráter supletivo, ou seja, no caso de omissão da lei sobre determinada questão o CPC/2015 supriria a falta do dispositivo para resolver uma lide. Neste aspecto se pode considerar o que menciona a doutrina sobre as lacunas que assim se manifesta:

Outra distinção é entre as lacunas *praeter legem* e lacunas *intra legem*. As primeiras existem quando as regras, expressas para serem muito particulares, não compreendem todos os casos que podem apresentar-se a nível dessa particularidade; as segundas têm lugar, ao contrário, quando as normas são muito gerais e revelam, no interior das disposições dadas, vazios ou buracos que caberá ao intérprete preencher. As lacunas voluntárias são normalmente *intra legem*. No primeiro caso, a integração consistirá em formular novas regras ao lado das expressas; no segundo caso, as novas regras deverão ser formuladas dentro das regras expressas. (BOBBIO, 1999, p. 145)

Neste contexto que se permite refletir sobre o tema do presente estudo e sugerir uma melhor adequação para o rito da audiência no PAD no âmbito do estado do Paraná, no sentido de buscar preencher as lacunas que a lei específica deixa em relação a esta questão, utilizando o CPC/2105 de forma supletiva, conforme a legislação específica prevê e a doutrina preconiza.

Dentre as fases previstas no artigo 131 da Lei Estadual n.º 20656/21 para a condução do PAD se tem a instrução, que se constitui na fase mais delicada na

condução do processo. É nesta fase que ocorre a audiência, que não possui um capítulo específico na lei, mas é mencionada e de suma importância para a condução do processo disciplinar. Desta forma, a audiência acaba por ser um dos elementos de constituição probatória dentro do processo, mas seus ritos são esparsos na lei, gerando dificuldades e dúvidas na sua condução.

Tendo em vista as dificuldades que se apresentam em relação à condução da audiência no PAD que este estudo se justifica, pois, os itens não contemplados na lei estadual específica devem ter no CPC/2015 o caráter suplementar, porém a audiência no PAD e a audiência de instrução prevista no CPC apresentam aspectos que se divergem e, por vezes, até se antagonizam.

Sendo assim, o presente estudo tem por intuito tentar compreender até que ponto o CPC alcança e consegue atender a suplementariedade na fase de instrução, especificamente no rito da audiência, prevista pela Lei Estadual n.º 20.656 de 2021.

Para realizar este intento se pretende diferenciar o aspecto subsidiário do suplementar no processo administrativo disciplinar, conforme o que preconiza o artigo 15 do CPC/2015. Em seguida, se pretende descrever, de forma sucinta, as fases do PAD conforme o artigo 131 da Lei Estadual n.º 20656/2021, enfatizando a fase da instrução, bem como identificar como o rito da audiência é definido e estabelecido no contexto da Lei Estadual n.º 20656/2021. E, por fim, discutir o aspecto suplementar do CPC/2015 no rito da audiência na Lei Estadual n.º 20656/2021, no contexto do PAD.

Uma vez compreendida a norma suplementar aplicada ao PAD se pretende também desenvolver um roteiro para o rito de audiência no contexto do PAD, e, para tal, se buscará utilizar de pesquisa bibliográfica que contemple como ocorrem as audiências no PAD e no âmbito do Processo Civil, tendo em vista a supletividade deste em relação à legislação específica, a Lei Estadual n.º 20656/21, em relação ao procedimento do PAD.

O foco da pesquisa se fundamenta no aspecto qualitativo, uma vez que a análise terá como escopo a abordagem do rito da audiência no PAD preenchendo as lacunas que existem neste rito no processo, sob o aspecto suplementar do CPC/15.

Por fim, a pesquisa se dará sob o método dedutivo, uma vez que se analisará, através da bibliografia apresentada sobre o tema, o rito da audiência no PAD e no Processo Civil, definindo ao final um possível roteiro para o referido rito no PAD.

Sendo assim, o estudo em tela tem por pretensão delinear a supletividade do CPC/2015 a Lei Estadual n.º 20656/21 no rito da audiência, bem como emitir um

possível roteiro para este ato, tendo em vista a singularidade e sua importância para a condução do PAD.

2.PROCESSO ADMINISTRATIVO

O processo administrativo na administração pública desempenha um papel crucial na garantia da eficiência, transparência e legalidade das atividades governamentais. Ele se refere ao conjunto de etapas e procedimentos pelos quais os órgãos e entidades da administração pública exercem suas funções, tomam decisões e lidam com questões relacionadas à gestão dos recursos públicos.

O processo administrativo na administração pública geralmente segue um fluxo estruturado e pré-determinado. Ele começa com a instauração do processo, que ocorre quando há uma demanda ou necessidade de atuação da administração pública. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando um cidadão solicita um serviço, quando uma infração é cometida ou quando há a necessidade de contratação de bens ou serviços. Desta forma:

O processo administrativo, que pode ser instaurado mediante provocação do interessado ou por iniciativa da própria Administração, estabelece uma relação bilateral, “inter partes”, ou seja, de um lado, o administrado, que deduz uma pretensão e, de outro, a Administração que, quando decide, não age como terceiro, estranho à controvérsia, mas como parte que atua no próprio interesse e nos limites que lhe são impostos por lei. Provocada ou não pelo particular, a Administração atua no interesse da própria Administração e para atender a fins que lhe são específicos. Justamente por isso alguns autores preferem falar em “interessados” e não em “partes”; no entanto, partindo-se do conceito de “parte” como aquele que propõe ou contra quem se propõe uma pretensão, é possível falar em “parte” nos processos administrativos em que se estabelecem controvérsias entre Administração e administrado. (DI PIETRO, 2022, p. 821)

Após a instauração do processo, é realizado um conjunto de atividades para a coleta de informações relevantes. Isso pode incluir a realização de diligências, pesquisas, análises documentais e a tomada de depoimentos. É importante ressaltar que o processo administrativo deve observar os princípios constitucionais, como o contraditório, a ampla defesa e a publicidade, assegurando que todas as partes envolvidas tenham a oportunidade de se manifestar e apresentar seus argumentos.

Uma vez que as informações são coletadas, o próximo passo é a análise e avaliação dos dados. Com base nas provas e evidências apresentadas, a administração pública tomará uma decisão fundamentada. Essa decisão pode variar desde a concessão

de um benefício ou serviço público até a aplicação de penalidades, caso sejam constatadas irregularidades ou infrações.

Durante todo o processo administrativo, é fundamental garantir a transparência e a publicidade. As partes interessadas devem ter acesso aos documentos, informações e prazos estabelecidos, permitindo que exerçam plenamente seus direitos e acompanhem o andamento do processo.

Caso uma das partes envolvidas não concorde com a decisão tomada é possível interpor recursos administrativos, que são mecanismos legais para contestar ou revisar a decisão proferida. Os recursos são analisados por uma autoridade superior, que reexamina o caso e emite uma nova decisão.

Além disso, é importante ressaltar que o processo administrativo na administração pública está sujeito ao controle externo, exercido pelos órgãos de fiscalização e pelos poderes legislativo e judiciário. Essa fiscalização visa garantir que as atividades da administração pública estejam em conformidade com a legislação e os princípios constitucionais, evitando abusos de poder e promovendo a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Os tipos de processos administrativos na administração pública são ferramentas essenciais para o funcionamento eficiente e transparente dos órgãos e entidades governamentais. Esses processos garantem a observância dos princípios legais, a defesa dos direitos dos cidadãos e a tomada de decisões embasadas em critérios técnicos e imparciais.

Há vários tipos de processos administrativos na administração pública, que consistem em: processo administrativo disciplinar, processo administrativo de licitação, processo administrativo de desapropriação, processo administrativo tributário e processo administrativo de sindicância.

O processo administrativo disciplinar é utilizado quando há suspeita de infração ou descumprimento de normas e deveres por parte dos servidores públicos. Esse tipo de processo visa apurar a conduta do servidor, garantindo-lhe o direito à ampla defesa e ao contraditório. O processo administrativo disciplinar pode resultar em sanções, como advertência, suspensão ou até mesmo a demissão do servidor, dependendo da gravidade da infração.

Já o processo administrativo de licitação é utilizado para a contratação de bens e serviços pela administração pública. Esse tipo de processo segue as regras estabelecidas na Lei de Licitações (Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021) ou em legislação

específica, como a Lei do Pregão (Lei n.º 10.520/2002). O processo de licitação visa garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, assegurando a igualdade de oportunidades e a competitividade entre os participantes. O processo administrativo de desapropriação ocorre quando o poder público necessita utilizar determinado bem privado para fins de interesse público, como a construção de obras de infraestrutura. Nesse processo, a administração pública deve observar as normas legais que regulam a desapropriação, garantindo a justa indenização ao proprietário afetado pela medida.

Enquanto o processo administrativo tributário é utilizado para a resolução de conflitos entre os contribuintes e a administração pública em questões relacionadas a tributos. Esse tipo de processo envolve a análise e o julgamento de recursos contra lançamentos fiscais, autuações e outras decisões administrativas tributárias. O processo administrativo tributário visa garantir o direito à ampla defesa e ao contraditório dos contribuintes, assegurando a correta aplicação da legislação tributária.

E, por fim, o processo administrativo de sindicância é utilizado para apurar irregularidades ou fatos que demandam investigação no âmbito da administração pública. Essas irregularidades podem envolver desde questões financeiras até casos de mau uso de recursos, desvios de conduta ou negligência no cumprimento de obrigações legais. A sindicância visa averiguar autoria e materialidade dos fatos averiguados, bem como obter informações para subsidiar a tomada de decisões e, se necessário, instaurar processos administrativos disciplinares.

É importante ressaltar que esses são apenas alguns exemplos dos tipos de processos administrativos existentes na administração pública. Cada um deles possui características específicas e segue normas e procedimentos próprios, visando garantir a integridade, transparência e eficiência na administração pública.

Em suma, o processo administrativo na administração pública é essencial para a organização e o bom funcionamento do setor público. Ele busca assegurar que as decisões sejam tomadas de forma justa, transparente e em conformidade com a legislação vigente, contribuindo para o fortalecimento do Estado de Direito e o atendimento das necessidades da sociedade como um todo.

2.1 AS FASES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – PAD, SOB A LEI ESTADUAL N.º 20656/2021

No contexto do estado do Paraná a legislação que ampara o PAD se constitui na Lei Estadual n.º 20656 de 03 de agosto de 2021, que, embora recente, traz alguns elementos que merecem reflexão, dentre eles o aspecto supletivo do Código de Processo Civil, previsto no §3.º do artigo 1.º e o rito da audiência, que se encontra de forma esparsa, sem um rito especificado.

A condução de um PAD demanda a necessidade de compreensão de noções básicas referentes ao tema em questão, e, desta forma, se faz necessário entender as fases do processo.

Neste contexto, se faz mister compreender que esse procedimento está situado no contexto do Direito Administrativo e os princípios a ele inerentes. Dessa forma, o PAD tem por finalidade ser um instrumento para que a Administração Pública apure ilícitos supostamente praticados por servidores públicos, oportunizando a possibilidade da repressão de eventuais atos que possam impedir ou prejudicar a consecução de ações de interesse público bem como interferir na qualidade da atuação da máquina pública, garantindo-se sempre a ampla defesa e o contraditório.

Confirmando-se a autoria e a materialidade do ilícito, aplica-se a sanção pertinente, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com fundamento na Lei Estadual n.º 206565 de 3 de agosto de 2021, na Lei Estadual n.º 6.174 de 16 novembro de 1970, Estatuto do Servidor Público do Estado do Paraná, o Decreto 5.792 de 30 de agosto de 2012, que regulamenta o trâmite da Sindicância, do Processo Administrativo Disciplinar, e do afastamento cautelar do servidor, nos termos da Lei Estadual n.º 20656/21.

Quando da sua atuação, a Comissão Processante deve se utilizar, em todos os atos do processo, das garantias e prerrogativas incorporadas ao ordenamento jurídico pela Constituição Federal de 1988 e na Constituição do Estado do Paraná (Publicado no Diário Oficial do Estado do Paraná n.º 3.116 de outubro de 1989), e em especial, seus reflexos no Direito Administrativo, principalmente quanto ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Desta forma se pode definir PAD como:

O PAD é um expediente de peculiar configuração dentro do sistema jurídico brasileiro. Está próximo de um sistema jurisdicional, embora com este não se confunda, já que é uma concatenação de atos objetivados a um determinado fim, iluminado pelos princípios constitucionais como o contraditório, ampla defesa e devido processo legal, mas sendo baseado no poder disciplinar, se reveste de uma atuação inquisitiva com contraditório pleno deferido a um momento posterior a coleta das provas e formalização do indiciamento; sobre ele incidem normas de Direito Processual Civil por força do artigo 15 do

CPC, todavia, como um instrumento de aplicação de penalidade de natureza sancionatória também se vale de analogias com o Direito Processual Penal; possui independência das esferas judiciais e administrativas, mas está submetido ao controle de legalidade do Judiciário; embora a Administração notifique o acusado para acompanhar o processo e produzir provas e a ele faça referência ao acusado, não estabelece com este uma relação adversarial durante a fase instrutória, já que o propósito do PAD não é a comprovação de um pedido dispositivo, carecendo de uma acusação formal em sua instauração; em que pese reconhecer a possibilidade de recurso hierárquico da decisão da Autoridade Julgadora não admite a interposição de recurso interlocutório com efeitos infringentes dos atos para Comissão Processante para a autoridade instauradora. (CHAVES, 2021, p. 518-519).

Pelo exposto se pode evidenciar que o PAD se constitui em um procedimento complexo e singular e que por tal merece um detalhamento em relação a suas fases, que pelo artigo 131 da Lei Estadual n.º 20.656/21 assim são dispostas:

O Processo Administrativo Disciplinar se desenvolve nas seguintes fases:

- I - instauração, com a publicação do ato que designar a Comissão Processante;
- II - indiciamento pela Comissão Processante;
- III - defesa;
- IV - instrução;
- V - relatório;
- VI - julgamento.

Desta forma, de maneira resumida se pode estabelecer que a fase inicial do processo consiste na Instauração, com a publicação de Resolução no Diário Oficial do Estado, na realização do Indiciamento do acusado e na análise da Defesa Prévia, com eventual apresentação de provas e testemunhas pela defesa, abrangendo os incisos I, II e III do artigo 131 da lei específica.

Já a fase de instrução prevê a produção e apreciação de rol probatório; a organização da pauta de audiências com a devida intimação do acusado, de seu defensor e das testemunhas (tanto arroladas pela comissão processante como pela defesa do acusado), oitivas das testemunhas e realização do interrogatório do acusado; bem como análise das diligências requeridas, podendo ser deferidas ou fundamentadamente indeferidas, amoldando-se perfeitamente no inciso IV do artigo 131 da lei específica.

E, na sequência processual, a fase final, que consiste na análise das razões finais e requerimentos da defesa, com posterior elaboração do Relatório Final pela Comissão Processante, o qual possui caráter opinativo, uma vez que, diante de todo o conjunto processual será remetido a julgamento pela autoridade competente, se constituindo nos incisos V e VI do artigo 131 da lei específica.

3. AUDIÊNCIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A audiência no processo administrativo é um importante instrumento garantidor de direitos e princípios básicos da administração pública. Trata-se de um momento no qual as partes envolvidas têm a oportunidade de se manifestar e apresentar argumentos, provas e alegações relacionadas ao processo em questão.

No âmbito da administração pública, a audiência é um procedimento fundamental para assegurar a ampla defesa e o contraditório, princípios constitucionais que visam garantir o equilíbrio e a imparcialidade nas decisões administrativas. Ela permite que o interessado exerça seu direito de participar ativamente do processo, apresentando suas razões e contestando eventuais acusações ou medidas que possam afetar seus direitos.

A audiência no processo administrativo pode ocorrer em diferentes contextos, como em processos disciplinares envolvendo servidores públicos, em casos de licitações, concessões e autorizações, bem como em questões relacionadas ao direito do cidadão perante a administração, como a revisão de multas de trânsito, por exemplo.

Durante a audiência, as partes têm o direito de se fazer representar por advogado ou defensor público, podendo apresentar documentos, requerer diligências e realizar sustentações orais. É um momento no qual se busca a equidade, a transparência e a busca pela verdade material, objetivando a tomada de decisões mais justas e embasadas.

Além disso, a audiência também propicia a oportunidade de esclarecimento de dúvidas, questionamentos e oitiva de testemunhas, caso necessário. Isso contribui para a formação de um juízo de valor mais completo e imparcial, permitindo que todas as partes envolvidas tenham voz e sejam ouvidas antes da decisão final.

A realização da audiência no processo administrativo é um importante pilar do Estado Democrático de Direito, pois promove a participação cidadã, o respeito aos direitos fundamentais e a transparência na atuação do poder público. Ela fortalece a confiança dos cidadãos na administração, pois demonstra que as decisões não são arbitrárias, mas fruto de um processo justo e democrático.

Portanto, a audiência no processo administrativo desempenha um papel essencial na garantia dos direitos individuais e coletivos, na promoção da justiça e na consolidação de uma administração pública mais eficiente e responsável. É um

mecanismo que busca equilibrar o poder estatal, conferindo voz e oportunidade de defesa a todos aqueles que são afetados por suas decisões.

No âmbito do Processo Administrativo Disciplinar no Estado do Paraná, o rito da audiência se constituiu em ato processual que se insere na fase instrutória do processo, ou seja, é o momento em que se colhem evidências do fato averiguado, por meio de depoimentos colhidos. Este rito encontra-se definido de forma esparsa na Lei Estadual n.º 20.656/21 e no CPC/2015 tem previsão legal em seu capítulo XI.

Sob a guarda do que prevê o artigo 1.º, em seu parágrafo 3.º da Lei Estadual n.º 20.656/21 é que o presente estudo se debruçará em analisar a audiência no CPC/15, com o intuito de tentar preencher as lacunas jurídicas que se encontram no rito de audiência no PAD, pois a audiência no rito do Processo Civil será o parâmetro para identificação e análise dos pontos deficientes do mesmo rito no PAD.

3.1 A AUDIÊNCIA NO CPC/2015

A audiência no CPC de 2015 foi concebida com o objetivo de promover maior transparência e eficiência processual. Antes da reforma, as audiências muitas vezes eram excessivamente formais, burocráticas e demoradas, o que dificultava o acesso à justiça e retardava a solução dos litígios. O novo código buscou corrigir essas questões, proporcionando um ambiente mais célere e acessível para a resolução dos conflitos.

Uma das principais inovações trazidas pelo CPC de 2015 foi a valorização da conciliação e da mediação como meios de solução de litígios. Antes da realização da audiência de instrução e julgamento, é incentivada a tentativa de acordo entre as partes, por meio da designação de uma audiência de conciliação ou mediação. Essa iniciativa visa estimular a resolução amigável dos conflitos, reduzindo a carga processual dos tribunais e proporcionando uma solução mais rápida e satisfatória para as partes envolvidas.

A audiência de instrução e julgamento encontra previsão legal entre os artigos 358 a 368 do CPC/15 e pode ser definida como:

Audiência, em termos genéricos, é toda sessão processual (ato complexo) do qual participam as partes em razão da convocação feita pelo juiz, para que compareçam à sede do juízo, com a finalidade de nela, serem praticados atos processuais. (WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo, 2016, p. 401)

Sendo assim, se pode dizer que a audiência de instrução e julgamento se constitui em ato processual que tem por objetivo a produção de provas orais. No entanto, embora tenha caráter relevante a audiência pode ser dispensada quando cabível a antecipação de mérito, conforme dispõe o art. 355, do CPC/15, que assim prevê:

O juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando:

- não houver necessidade de produção de outras provas;
- o réu for revel, ocorrer o efeito previsto no art. 344 e não houver requerimento de prova, na forma do art. 349.

O rito da audiência é composto das seguintes partes: abertura ou pregão inicial; tentativa de autocomposição; produção das provas orais; alegações finais; sentença; lavratura do termo de audiência.

Fazem parte do rito da audiência o juiz, o autor, o réu, os advogados e auxiliares da justiça, e conforme o que leciona o art. 358, do CPC/15, no dia e na hora designados, o juiz declarará aberta a audiência de instrução e julgamento e mandará apregoar as partes e os respectivos advogados, bem como outras pessoas que dela devam participar e, assim pode ser descrita:

Na prática, a abertura da audiência é muito simples e informal. “Declarar aberta a audiência” é informar ao auxiliar que é chegada a hora de fazer o pregão inicial. O juiz ordena que o auxiliar da justiça convoque (apregoe) as partes de seus respectivos advogados para ingressem na sala de audiência e acomodem-se, de forma a que possa dar início aos trabalhos. (DIDIER JR et. al., 2016, p. 33).

Uma vez aberta a sessão o juiz conduzirá a tentativa de conciliação entre as partes, propondo a autocomposição ou outras formas para que se efetive a solução da lide. Neste aspecto assim prevê o art. 359, do CPC/15: *“Instalada a audiência, o juiz tentará conciliar as partes, independentemente do emprego anterior de outros métodos de solução consensual de conflitos, como a mediação e a arbitragem”*.

Havendo conciliação, esta deverá ser reduzida a termo, documentada por escrito e homologada por sentença judicial. No entanto, se tal fato se frustrar o juiz deverá dar início a produção de provas, como se observa no art. 361, do CPC/15:

As provas orais serão produzidas em audiência, ouvindo-se nesta ordem, preferencialmente:

- I.- o perito e os assistentes técnicos, que responderão aos quesitos de esclarecimentos requeridos no prazo e na forma do art. 477, caso não respondidos anteriormente por escrito;
- II.- o autor e, em seguida, o réu, que prestarão depoimentos pessoais;
- III.- as testemunhas arroladas pelo autor e pelo réu, que serão inquiridas.

Parágrafo único. Enquanto depuserem o perito, os assistentes técnicos, as partes e as testemunhas, não poderão os advogados e o Ministério Público intervir ou apartear, sem licença do juiz.

Uma vez finalizada a coleta das provas orais o juiz deliberará pela dedução das alegações finais, dando a palavra para o procurador do autor e do réu, conforme estabelece o art. 364 do CPC/15:

Finda a instrução, o juiz dará a palavra ao advogado do autor e do réu, bem como ao membro do Ministério Público, se for o caso de sua intervenção, sucessivamente, pelo prazo de 20 (vinte) minutos para cada um, prorrogável por 10 (dez) minutos, a critério do juiz.

§ 1º Havendo litisconorte ou terceiro interveniente, o prazo, que formará com o da prorrogação um só todo, dividir-se-á entre os do mesmo grupo, se não convencionarem de modo diverso.

§ 2º Quando a causa apresentar questões complexas de fato ou de direito, o debate oral poderá ser substituído por razões finais escritas, que serão apresentadas pelo autor e pelo réu, bem como pelo Ministério Público, se for o caso de sua intervenção, em prazos sucessivos de 15 (quinze) dias, assegurada vista dos autos.

Realizadas as alegações finais, oralmente, em audiência, completa-se a instrução e o juiz deve proferir a sentença, oralmente ou por escrito. Nesta última situação o juiz deverá apresentar a sentença no prazo de 30 dias, conforme preconiza o art. 366, do CPC/15, que assim dispõe: *“Encerrado o debate ou oferecidas às razões finais, o juiz proferirá sentença em audiência ou no prazo de 30 dias”*.

Após a prolação da sentença o ato da audiência será registrado em termo de audiência, em que o servidor documentará todos os atos do rito da audiência, conforme se dispõe no art. 367, do CPC/15, que assim dispõe:

O servidor lavrará, sob ditado do juiz, termo que conterá, em resumo, o ocorrido na audiência, bem como, por extenso, os despachos, as decisões e a sentença, se proferida no ato.

§ 1º Quando o termo não for registrado em meio eletrônico, o juiz rubricar-lhe-á as folhas, que serão encadernadas em volume próprio.

§ 2º Subscreverão o termo o juiz, os advogados, o membro do Ministério Público e o escrivão ou chefe de secretaria, dispensadas as partes, exceto quando houver ato de disposição para cuja prática os advogados não tenham poderes.

§ 3º O escrivão ou chefe de secretaria trasladará para os autos cópia autêntica do termo de audiência.

§ 4º Tratando-se de autos eletrônicos, observar-se-á o disposto neste Código, em legislação específica e nas normas internas dos tribunais.

§ 5º A audiência poderá ser integralmente gravada em imagem e em áudio, em meio digital ou analógico, desde que assegure o rápido acesso das partes e dos órgãos julgadores, observada a legislação específica.

§ 6º A gravação a que se refere o § 5º também pode ser realizada diretamente por qualquer das partes, independentemente de autorização judicial.

É importante observar que a audiência se constitui em ato uno e contínuo, além de se perfazer em ato público. No entanto, a legislação prevê a possibilidade de suspensão, nos termos do art. 365, do CPC/15 que assim leciona:

A audiência é una e contínua, podendo ser excepcional e justificadamente cindida na ausência de perito ou de testemunha, desde que haja concordância das partes.

Parágrafo único. Diante da impossibilidade de realização da instrução, do debate e do julgamento no mesmo dia, o juiz marcará seu prosseguimento para a data mais próxima possível, em pauta preferencial.

Ao conceber a lavratura do termo de audiência, na forma de ata se conclui a fase instrutória, e com a sentença prolatada pelo juiz se dá por encerrado o processo.

Pelo exposto se pode evidenciar que há diferenças e semelhanças significativas nos procedimentos de audiência de instrução e julgamento prevista entre os artigos 358 a 368 do CPC/2015 e a audiência no PAD prevista, de forma esparsa, na Lei Estadual n.º 20.656/21, a qual se passará a analisar.

3.2 A AUDIÊNCIA NO PAD

A audiência desempenha um papel fundamental no processo administrativo disciplinar, ela é um dos principais momentos em que os envolvidos têm a oportunidade de apresentar suas versões dos fatos e de exercer o contraditório e a ampla defesa.

No âmbito do processo administrativo disciplinar, a audiência é um ato formal que visa assegurar o direito de participação e manifestação das partes envolvidas, sejam elas o servidor público acusado de infração disciplinar, seus advogados de defesa, a administração pública responsável pela condução do processo, bem como eventuais testemunhas e peritos.

A audiência é conduzida por um presidente designado pela autoridade competente para presidir o processo disciplinar. Esse presidente é responsável por garantir o respeito aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Diante do exposto se pode estabelecer que a audiência no PAD está inserida no âmbito da fase instrutória, ou seja, na fase em que se colhem as provas e evidências que indiquem a materialidade ou não das irregularidades denunciadas em face ao servidor, pois a fase instrutória *“implica na tomada de depoimentos, acareações, investigações e*

diligências cabíveis, objetivando a coleta de provas, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos” (CHAVES, 2021, p.521).

Sendo assim, compreender como se estabelece o rito da audiência no PAD se constitui em aspecto fundamental para que o processo seja conduzido de forma a almejar da forma eficiente a busca pela verdade dos fatos, pois “*o PAD se objetiva pela busca da verdade material de forma ativa da comissão designada para sua condução, independentemente de requerimento do acusado*” (CHAVES, 2021, p. 519).

E, ainda, cabe ressaltar que:

(...) a qualificação das testemunhas como de acusação e de defesa em um PAD se mostra tecnicamente imprópria, já que todas as testemunhas são ouvidas como testemunha da administração e a Comissão processante deve buscar provas que revelem a verdade dos fatos, independentemente se as mesmas conduzam à absolvição ou à condenação do acusado. (CHAVES, 2021, p. 519).

Diante do exposto, cabe retomar a discussão em relação a importância da fase instrutória para o PAD, em especial ao rito da audiência, de forma a garantir a busca efetiva pela verdade dos fatos, bem como garantir a ampla defesa e contraditório ao servidor indiciado, pois:

(...) a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações. Diligências, perícias e o mais necessário for para a coleta da prova, facultando-se ao servidor o direito de acompanhar o processo, pessoalmente ou mediante procurador constituído, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas, bem como formular quesitos, quando se tratar de matéria que demande análise pericial. Concluída a oitiva de testemunhas, proceder-se-á ao interrogatório do acusado. (MELLO, 2021, p. 269)

Desta forma um rito de audiência bem delimitado e com regras bem definidas se constitui em aspecto essencial para que se cumpra a finalidade do PAD, pois nesta fase se tem os depoimentos, declarações e interrogatório dos envolvidos na irregularidade denunciada alvo de averiguação do PAD e, somente, após essa fase que se partirá para os ritos finais do processo e, ao encerrar a instrução assim se procederá:

(...) o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado.

Se o órgão da instrução não for competente para emitir a decisão final, deverá elaborar relatório indicando o pedido inicial e o conteúdo das fases do

procedimento e formulará proposta de decisão objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente.

Portanto, o ato final do processo administrativo normalmente não é a decisão, mas o relatório a ser encaminhado para a autoridade competente para decidir. (MAZZA, 2015, p.882-883).

Sendo assim, se pôde evidenciar que o rito da audiência do PAD deve ser conduzido de forma bem definida e organizada, pois ela é parte essencial do processo, mas como não há uma fundamentação legal bem delimitada na legislação específica do PAD no estado do Paraná, a saída para esta situação será buscar, de forma supletiva, aspectos que c estabelecido pelo CPC/15, de forma a preencher as lacunas apresentadas, e de posse destes elementos redigir uma sugestão de roteiro para o procedimento da audiência no PAD.

3.2.1 A Audiência no PAD (Lei Estadual n.º 20656/21) e a Supletividade do CPC/15

Diante das reflexões propostas até então cabe delinear que o rito da audiência no PAD deve seguir as normas previstas no CPC/15 nos aspectos que não se encontra previsão legal na lei específica para este rito, pois:

(...) a subsidiariedade adunada ao art. 15 do CPC diz respeito à permissividade na aplicação de institutos previstos neste Codex em processos administrativos, eleitorais e trabalhistas, malgrado não estejam presentes na legislação específica de tais processos. (MENEZES, 2017, p.223)

De posse desta permissão legal se refletirá sobre o rito da audiência e as lacunas que se estabelecem na Lei Estadual n.º 20.656/21 e seus possíveis preenchimentos sob os auspícios do CPC/15.

Num primeiro momento se faz necessário destacar que, conforme já se delineou os ritos de audiência aplicados ao PAD e o estabelecido pelo CPC/15 encontra divergências em seus atos processuais.

Neste quesito se pode destacar como pontos divergentes a própria legislação, pois o CPC/15 prevê o Capítulo XI para tratar desta temática, enquanto a Lei Estadual n.º 20656/21 dispõe sobre o tema de forma esparsa.

Outro ponto a ser suscitado diz respeito ao próprio ato em si, pois enquanto no CPC/15 se tem as fases da audiência bem definidas, se perfazendo em abertura; tentativa de conciliação; produção das provas orais; alegações finais e sentença. Já as

fases da audiência no PAD são esparsadas na lei tendo seu início na produção da pauta de audiência; intimações das testemunhas; a produção das provas orais, através dos depoimentos das testemunhas arroladas pela comissão, pela defesa e do indiciado; lavratura da ata de encerramento.

Ademais, é preciso considerar também que, enquanto no rito previsto pelo CPC/15 as alegações finais e a sentença fazem parte do rito, no PAD estas fases ocorrem após a audiência.

Sendo assim, é possível evidenciar que embora a suplementariedade no PAD seja definida por lei seja do CPC/15 há de se ter cautela ao fazê-lo, pois os ritos não são semelhantes em todos os seus aspectos, podendo gerar confusões processuais. Desta forma, é possível estabelecer as lacunas processuais no rito da audiência no PAD em que se almeja preencher com o previsto no CPC/15, sob a égide do art. 15 do CPC/15 c/c o §3º, do art. 1.º da Lei Estadual n.º 20656/21.

Tanto no CPC/15 quanto no PAD audiência tem por finalidade a produção de provas orais. No entanto no PAD a colheita dos depoimentos, declarações e interrogatório dos envolvidos na irregularidade denunciada alvo de averiguação do PAD se realizará e, somente, após essa fase que se partirá para os ritos finais do processo e, ao encerrar a instrução assim se procederá: já_no CPC os ritos finais como alegações finais e sentença fazem parte do rito da audiência.

Um quesito importante a ser considerado no que tange a supletividade do CPC/15 no rito da audiência no PAD se perfaz no art. 355 em que se prevê a dispensa, quando cabível a antecipação de mérito. Desta forma, o ponto mais específico em relação a supletividade do CPC/15 no rito da audiência no PAD se aplica no previsto no art. 355 que permite a dispensa da audiência, quando há cabimento de mérito.

4.CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como questão central o estudo que contemplou a preocupação de como o CPC/15 acompanha o rito da audiência no interior do Processo Administrativo Disciplinar, estabelecido pela Lei Estadual n.º 20656/2021.

Como ponto chave para a referida análise encontra-se o artigo 1.º, parágrafo 3.º da Lei Estadual n.º 20656/21 que traz a possibilidade de aplicação, de forma suplementar, do CPC/2015, quando da omissão da lei.

A fase da audiência no PAD se constitui na fase mais delicada do processo, pois este rito não possui um capítulo específico na lei, mas é mencionada e de suma importância para a condução do processo administrativo disciplinar. Desta forma, a audiência acaba por ser um dos elementos de constituição probatória dentro do processo, mas seus ritos são esparsos na lei.

Pelo que se pôde evidenciar a suplementariedade o CPC/15 em aspectos pontuais são recepcionados pela Lei Estadual n.º 20656/21, na medida em que seus dispositivos legais preenchem lacunas que geram inquietações processuais, principalmente no rito da audiência.

Um rito de audiência bem delimitado e com regras bem definidas se constitui em aspecto essencial para que se cumpra a finalidade do PAD, pois nesta fase se tem os depoimentos, declarações e interrogatório dos envolvidos na irregularidade denunciada alvo de averiguação do PAD e, somente, após essa fase que se partirá para os ritos finais do processo.

Diante de todo exposto se pôde evidenciar que o rito da audiência do PAD deve ser conduzido de forma bem definida e organizada, pois ela é parte essencial do processo, mas como não há uma fundamentação legal bem delimitada na legislação específica do PAD no estado do Paraná, a saída para esta situação será buscar, de forma suplementar, aspectos que coadunem com o rito estabelecido pelo CPC/15, de forma a preencher as lacunas apresentadas.

Em síntese, este trabalho teve como objetivo principal analisar o rito da audiência nos termos da Lei Estadual n.º 20656/21, oferecendo novas perspectivas e contribuições para a área de estudo. Espera-se que os resultados obtidos possam ser úteis para pesquisadores, profissionais e demais interessados no tema, e que sirvam de ponto de partida para investigações futuras que possam ampliar ainda mais a compreensão sobre a temática.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar**. 4.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BRASIL. Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. 4.^a ed. São Paulo: Edipro, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 53.^a ed. Brasília: Edições Câmara, 2018.

CHAVES, Rodrigo Fernando Machado. Do Loop no Processo Administrativo Disciplinar. Reflexões e Propostas de Aperfeiçoamento do Controle Interno da Administração Pública Federal. In: BARATA, Ana Maria Rodrigues et. al. (coord.) **Direito Administrativo Sancionador Disciplinar**. Vol.2. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021. P. 515-536.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIDIER JR. et. al. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria da prova, direito probatório, decisão precedente, coisa julgada e tutela provisória. 11.^a edição. Salvador:Juspodivm, 2016.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Procedimento**. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/199/edicao-1/procedimento>> Acesso em: 01/06/2023.

MAZZA, Alexandre. Processo Administrativo. In: MAZZA, Alexandre. **Manual de Processo Administrativo**. 5.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2015. P. 875-885.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MENEZES, Alex. **A Incidência do Código de Processo Civil e de Princípios Constitucionais de Processo Civil nos Processos Administrativos Disciplinares de Servidores Públicos Federais**. Disponível em: < INCIDÊNCIA DO CPCNOS PAD DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS.pdf> Acesso em: 06/11/2022.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 16.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

PARANÁ. Lei nº 20.656 de 03 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-20656-2021-parana-estabelecenormas-gerais-e-procedimentos-especiais-sobre-atos-e-processos-administrativos>> Acesso em : 24/09/2022.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso Avançado de Processo Civil**: Cognição Jurisdicional (processo comum de conhecimento e tutela provisória). 16.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

ZOCKUN, MAURÍCIO. **O Novo Código de Processo Civil e o direito administrativo: a aplicação subsidiária e supletiva do CPC aos processos administrativos e a responsabilidade do Estado por ato jurisdicional**. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Mauricio-Zockun/o-novo-codigo-deprocesso-civil-e-o-direito-administrativo-i-a-aplicacao-subsidiaria-e-supletiva-do-jpcj-urisdicional>> Acesso em: 26/03/23.